

ANALISA

1973



ANALISA

MASALAH KEUANGAN

DAN

PERTUMBUHAN EKONOMI



PENGANTAR PENERBIT

Penerbitan Analisa Tahun ke-IV No. 12 bulan Desember 1975 ini mengalami kolambatan, walaupun demikian kiranya tulisan-tulisan yang dimuat dalam penerbitan bulan Desember ini tidak "ketinggalan waktu", karena permasalahan yang dikemukakan merupakan permasalahan masa kini.

Ada tiga buah tulisan yang disajikan kali ini, masing-masing disusun oleh Daoed JOESOEF, J. PANGLAYKIM dan N. ARSJAD.

Daoed JOESOEF dengan judul tulisannya "HAKIKAT PERTUMBUHAN DUNIA SERTA AKIBAT FINANSIIL DAN MONETERNYA", mengetengahkan hal-hal yang perlu dijernihkan dari permasalahan Orde Ekonomi Internasional Baru. Penjernihan pengertian adalah penting sekali, untuk tidak kehilangan jejak dan jalan dalam usaha-usaha ke arah perbaikan atau perombakan menuju ke suatu yang "baru" itu.

Dalam tulisannya, Daoed JOESOEF mengingatkan untuk merenungkan apa yang mau diperbaharui, "tatanannya" atau "ekonomi internasionalnya"? Di samping itu ditelaah arti penting peranan perdagangan internasional masa kini yang ciri-ciri dan tingkah lakunya sudah menunjukkan sifat-sifat khas yang hanya dijumpai pada dasawarsa tahun 1970-an ini. Dikemukakannya pula betapa besarnya peranan teknologi yang telah merubah tingkah laku perdagangan internasional dewasa ini. Pada hakekatnya pentrapan teknologi akan memperkuat suatu negara dalam berdagang dengan negara lain; bahwa perdagangan antar bangsa itu baru akan saling menguntungkan, apabila kekuatan ekonomi masing-masing bangsa adalah sepadan atau paralel. Dalam tulisan Daoed JOESOEF ini dikemukakan juga bagaimana caranya dapat memanfaatkan teknologi modern.

J. PANGLAYKIM dengan judul karyanya "STABILITAS HARGA KOMODITI" mengetengahkan hal-hal yang tidak kalah pentingnya dengan apa yang dikemukakan Daoed JOESOEF.

Tulisan itu mengemukakan, bahwa kegoncangan harga-harga dan ketidak-stabilan permintaan akan dapat menghambat pelaksanaan berbagai rencana pembangunan dan akan membawa kemelatan khususnya pada produsen kecil yang tersebar di seluruh ASEAN terutama di Indonesia. Analisa stabilitas harga komoditi

ini penting untuk negara-negara ASEAN dan negara-negara berkembang pada umumnya. Menurut pengamatan J. PANGLAYKIM, jarang sekali aspek komoditi negara-negara berkembang dilihat secara serba lembaga. Dengan cara pendekatan seperti itu, maka akan lebih jelas lagi dilihat aspek organisasi dan struktur perusahaan yang bergerak di bidang perdagangan dan produksi komoditi.

Karya tulis yang satunya lagi disusun oleh H. ARSJAD, menggambarkan dan menelaah masalah-masalah di sekitar "PERIMBANGAN KEUANGAN ANTARA PEMERINTAH PUSAT DAN PEMERINTAH DAERAH DI INDONESIA". Telah banyak tulisan-tulisan di bidang ini. Akan tetapi tulisan-tulisan tersebut sepanjang pengetahuan kami hanya ditulis untuk pembaca kalangan terbatas, sehingga permasalahannya kurang dikenal di kalangan umum secara luas. Menurut hemat kami masalah keuangan daerah dan perimbangannya itu perlu diikuti dan diketahui oleh kita semua mengingat bahwa kekuatan pembangunan nasional terletak pada kekuatan dan ketahanan daerah-daerah. Salah satu cara untuk memperkuat ketahanan daerah adalah lewat sistim perimbangan keuangan. terciptanya sistim perimbangan keuangan yang baik dapat dijadikan alat untuk turut mewujudkan pertumbuhan daerah-daerah yang seimbang.

Demikianlah tiga buah karya tulis yang kami sajikan pada kesempatan ini. Kami yakin permasalahan yang diketengahkan cukup menarik dan bermanfaat.

Januari 1976

C.S.I.S.

DAFTAR ISI

Hal.

Pengantar Penerbit

i

Hakikat Pertumbuhan Ekonomi Dunia Serta Akibat
Finansiil dan Moneterinya

Daoed JOESOEF

3

Stabilitas Harga Komoditi

J. PANGLAYKIM

17

Perimbangan Keuangan Pusat-Daerah di Indonesia
Dewasa Ini

N. ARSJAD

29



HAKIKAT PERTUMBUHAN EKONOMI DUNIA SERTA AKIBAT FINANSIAL

DAN MONETERNYA

Daoud JOESOEFF

Pengantar

Dewasa ini semakin banyak perhatian dan pikiran dicurahkan pada apa yang disebut sebagai "tata ekonomi internasional baru". Sebutan ini sebenarnya merupakan terjemahan dari apa yang di dalam bahasa anglo-saksis disebut sebagai "new economic order". Bila demikian terjemahannya ke dalam bahasa Indonesia seharusnya menjadi "tata baru ekonomi internasional". Dipandang dari sudut ini kiranya menjadi jelas bahwa di sini yang dianggap "baru" adalah "tatanannya", sedangkan "ekonomi internasional"-nya tetap seperti sediakala. Memang demikian pulalah tanggapan (persepsi) negara-negara maju sebagaimana terbukti dari masalah-masalah yang mereka lontarkan di bawah judul "new international economic order" tersebut.

Sebutan yang kini semakin populer di kalangan masyarakat kita mengenai hal ini adalah "tata ekonomi internasional baru". Bila sebutan ini yang diterima seharusnya disadari bahwa yang dianggap "baru" di sini adalah "ekonomi internasional" dan bukannya "tatanannya". Tatanan ini mungkin saja "berbeda" dari tatanan ekonomi internasional yang "lama". Tetapi ia berbeda karena ekonomi internasional itu sendiri sudah berubah dan karenanya "berbeda" dari yang semula; maka itu yang sekarang ini disebut "baru", sekadar untuk membedakan dengan yang "lama". Namun begitu, apabila kita membaca ataupun mendengar uraian mengenai hal ini di negeri kita, kami mendapat kesan bahwa yang dimasalahkan sebagai "baru" adalah "tatanan"-nya dan bukannya "ekonomi internasional"-nya, persis sama seperti tanggapan negara-negara industri maju, seperti yang secara setia tercermin di dalam istilah yang mereka pakai, yaitu "new international economic order".

Memahami dengan jelas mengenai apa yang "baru" itu, apakah "tatanan" ataukah "ekonomi internasional", adalah penting tidak hanya demi penjernihan istilah, tetapi lebih-lobih dipandang

dari sudut usaha mencari kebijakan dan jalan ke arah perbaikan ataupun perombakan terhadap yang "baru" tadi, sejauh perkembangan yang "baru" tersebut dianggap tidak ataupun kurang melayani kepentingan nasional kita.

Berhubung dengan itu analisa berikut ini kami bagi dalam dua bagian pokok. Yang pertama akan membahas hakikat pertumbuhan ekonomi dunia sebagaimana adanya dan yang kedua akan memusatkan perhatian pada usaha-usaha yang sebaiknya dilakukan demi menarik manfaat yang sebanding dari pertumbuhan ekonomi dunia tersebut.

I. Ekonomi Dunia

Mengenai masalah yang kini sedang kita kaji bersama-sama, kami berpendapat yang "baru" itu adalah "ekonomi internasional" yang tatanannya dapat saja berbeda dengan tatanan yang terdapat dalam rangka ekonomi internasional lama. Dengan perkataan lain, tatanan ekonomi internasional baru adalah sebenarnya "nama lain" dari "ekonomi dunia" kini yang timbul semenjak akhir perang dunia kedua. Secara substansiil ekonomi dunia tersebut kiranya dapat disebut pula sebagai suatu ekonomi dunia yang murni (ia genuine world economy) berhubung ia, lain halnya dengan ekonomi internasional yang dilukiskan oleh teori perdagangan internasional abad ke-XIX, bukan sekali-kali merupakan aglomerasi dari ekonomi-ekonomi nasional. Pada hakikatnya ia berotonomi. Ia mempunyai dinamikanya sendiri, mempunyai pola permintaannya sendiri, lembaga-lembaganya sendiri dan -- sebagaimana terlihat pada Special Drawing Rights (SDR) -- ia bahkan mempunyai uang dan sistim kreditnya sendiri walaupun (masih) dalam bentuk embryonal.

Sepintas lalu pembentukan ekonomi dunia ini merupakan satu harapan riil bagi hampir seluruh negara-negara terbela-kang, lebih-lebih bagi sebagian terbesar di antara mereka, yang secara tersendiri ternyata terlalu kecil untuk berfungsi sebagai "ekonomi nasional". berdasarkan tingkat teknologi yang sekarang, tuntutan-tuntutan risot dewasa ini, koharusan-koharusan permodalan masa kini dan fasilitas pengangkutan sorta komunikasi sekarang ini. Namun apa yang sebenarnya terjadi ternyata lain sekali dari, bahkan berlawanan terhadap, harapan tersebut. Sebab dalam rangka ekonomi dunia itu,

perdagangan antar bangsa ternyata bukan lagi merupakan provisi komplementer barang-barang dan jasa-jasa di mana, seperti yang dahulu diutarakan pada umumnya oleh buku-buku pelajaran ekonomi, Inggris mengirim tekstil ke Portugis dan memperoleh anggur Portugis sebagai imbalannya. Di dalam rangka ekonomi dunia dewasa ini, perdagangan berkembang secara pesat; baik dalam volume maupun dalam nilainya, di antara negara-negara yang tingkatan sivilisasi tekniknya banyak sedikitnya setaraf dan yang sistim ekonomi serta industriya semakin saling mendekati. Jadi Amerika Serikat, misalnya, sangat sulit untuk berdagang dengan ekonomi "komplementer" India, namun sangat mudah untuk berdagang dengan ekonomi "parallel" Kanada. Kesukaran yang sama dialami pula oleh hubungan bisnis di antara negara-negara maju seperti Jepang, Eropah Barat dan Amerika Serikat di satu pihak, dan negara-negara terbelakang di Afrika, Asia dan Amerika Latin, di lain pihak.

Adapun sebab daripada keadaan perdagangan internasional yang seperti itu adalah kenyataan bahwa pembentukan ekonomi dunia ini pada hakikatnya terjadi berkat dorongan dan makanan dari pihak teknologi. Teknologi memang telah banyak berbuat demi perkembangan ekonomi. Bila ia telah merubah "ekonomi industriil", yang telah dikenal jauh sebelum masa perang dunia pertama, menjadi "ekonomi jasa", maka perkembangannya yang pesat sesudah perang dunia kedua telah merubah ekonomi jasa itu menjadi "ekonomi pengetahuan" (knowledge economy). Melalui perubahan ekonomi yang terakhir disebut inilah ia (teknologi) pada gilirannya telah merubah "ekonomi internasional" lama sehingga menjadi suatu ekonomi internasional "baru", yang menurut kami lebih tepat diistilahkan sebagai "ekonomi dunia" yang murni.

Di dalam pertumbuhannya selanjutnya, ekonomi dunia tersebut semakin menunjukkan perbedaan perkembangan antara bagian-bagiannya yang maju dan bagian-bagiannya yang relatif terbelakang. Bahwa sumber-sumber alam tertentu yang dimiliki oleh bagian-bagian ekonomi dunia yang terbelakang dapat dipindah-pindahkan sebenarnya memungkinkan ekonominya diintegrir secara penuh ke dalam ekonomi dari bagian-bagian ekonomi dunia yang sudah lebih maju. Tetapi kenyataan menunjukkan bahwa selama ini sumber-sumber yang dapat dipindah-pindah dan diperdagangkan itu tidaklah memberikan manfaat sebagaimana seharusnya kepada negara-negara terbelakang yang memilikinya. Pertama, berhubung sebagian terbesar dari mereka terpaksa menjual

sumber-sumber tersebut semata-mata demi pemanfaatan jangka pendek dan terpaksa mengimpor bahan makanan atau barang jadi, suatu prosedur yang praktis tidak membantu kemajuan ekonomi dan teknologi mereka. Kedua, karena mereka jual sumber-sumber itu dalam bentuknya yang paling mentah (raw) disebabkan, pada umumnya, rendahnya tingkat teknologi produksi yang mereka miliki. Pola penjualan seperti ini tidak hanya telah menekan nilai tambahan (value added) sumber-sumber alam mereka pada tingkat dasarnya yang terendah, tetapi juga tidak membantu pembangunan yang optimum buat mereka. Ketiga, berhubung harga sumber-sumber alam itu secara artifisial dipertahankan rendah dan stabil untuk satu jangka waktu yang sangat lama oleh para pembeli mereka, yaitu bagian-bagian (negara-negara) yang relatif maju dari ekonomi dunia. Konstellasi perdagangan seperti ini terjadi karena hubungan perdagangan antara kedua bagian ekonomi dunia tersebut dijalin pada umumnya di dalam suasana kolonial dan sewaktu bagian-bagian yang terbelakang itu telah mendapatkan kemerdekaan politiknya, mereka ini berada dalam keadaan yang terlalu lemah, secara ekonomi maupun teknologi, untuk dapat merubah hubungan yang tidak menguntungkan itu. Faktor-faktor dan keadaan-keadaan ini sebagai keseluruhan, pada gilirannya, mendorong pertumbuhan interdependensi yang asimetrik di antara bagian-bagian yang terbelakang dan bagian-bagian yang maju dari ekonomi dunia. Apabila di antara pihak-pihak yang mengadakan hubungan interdependensi yang asimetrik, maka pihak yang paling kurang dependen -- dalam hal ini bagian-bagian yang maju dari ekonomi dunia -- dapat saja memanipulir hubungan yang ada untuk mencapai tujuan-tujuannya, tidak hanya di bidang yang sedang dipertaruhkan tetapi juga dalam bentuk manfaat sampingan di bidang-bidang lainnya.

Pertumbuhan perdagangan yang sangat pesat di antara bagian-bagian yang maju dari ekonomi dunia menimbulkan masalah finansial, yaitu bagaimana memperoleh alat-alat pembayaran yang dapat diterima oleh semua pihak yang berdagang dan dalam jumlah yang terus bertambah sesuai dengan ritme pertumbuhan perdagangan agar perputaran barang dan jasa terus dapat berjalan lancar. Kebutuhan terhadap pertambahan likuiditas internasional ini menjadi bertambah terasa berhubung ia diperlukan tidak hanya sebagai alat menyelesaikan saldo transaksi internasional tetapi juga diperlukan sebagai alat cadangan nasional yang ~~terpaka~~ ditahan setiap waktu demi keamanan (safety) dan fleksibilitas nasional.

Secara tradisional persediaan likwiditas internasional ini hanya dilayani dengan peningkatan produksi emas. Tetapi hal ini lama kelamaan lebih merupakan penghambat daripada pengembang perdagangan internasional berhubung, di satu pihak, ritme kenaikan produksi logam mulia tersebut tidak sepadan dengan ritme kenaikan kebutuhan finansial perdagangan dan, di lain pihak, emas itu sendiri mempunyai kegunaan lain di samping sebagai cadangan moneter. Hal yang terakhir ini menimbulkan satu masalah tambahan, yaitu harga emas sebagai alat pembayaran dan harganya sebagai bahan produksi, di antaranya produksi benda perhiasan.

Sebagai akibat persopakatan Bretton Woods di tahun 1944, ekonomi dunia menerima sistim "gold exchange standard", sedangkan standar ini pada dasarnya dan di dalam prakteknya adalah "standar dollar". Demikian rupa sehingga semenjak berakhirnya perang dunia kedua kebutuhan terhadap likwiditas internasional semakin lama semakin banyak dilayani oleh dollar Amerika Serikat. Namun lain halnya dengan "emas", "dollar" adalah "mata uang nasional" dan kenyataan ini lama kelamaan menimbulkan ketegangan-ketegangan di bidang moneter internasional.

Ketegangan timbul karena, pertama, dollar sebagai satu uang nasional mengerminkan satu kedaulatan nasional. Artinya, pertambahan maupun pencairan peredarannya pada tingkat pertama dan terakhir tergantung pada kebijakan (moneter) nasional yang belum tentu sejalan dengan kepentingan internasional yang harus dilayaninya. Dengan perkataan, kebutuhan finansial internasional secara tidak langsung ditentukan oleh pandangan politik nasional dari negara yang uangnya dijadikan elemen likwiditas internasional itu. Kedua, kenyataan bahwa dollar dijadikan standar dalam sistim moneter internasional, kenyataan ini mengandung kontradiksi yang pada akhirnya dapat membahayakan Amerika Serikat sendiri. Bila Amerika Serikat bersedia uangnya -- dollar -- dijadikan standar internasional, artinya ia bersedia merubah uang nasionalnya menjadi uang transnasional, dia dan hanya dialah yang mensuplai sistim pembayaran internasional dengan likwiditas yang diperlukan. Cara mensuplai ini tidak hanya dengan berdagang, dengan memberikan bantuan-bantuan, tetapi dengan bersedia membuat neraca pembayarannya menjadi defisiter. Ketiga, dengan pretoks mensuplai ekonomi dunia dengan alat likwiditas yang diperlukannya, Amerika Serikat dapat saja menyalah-gunakan penggunaan dollarnya di bidang

internasional untuk membiayai hal-hal yang pada azasnya demi pengabdian kepentingan nasionalnya sendiri. Sebab, walaupun karena transaksi seperti itu neraca pembayarannya menjadi defisit, ia dapat membayarnya dengan uangnya sendiri, sedangkan negara-negara lain tidak dapat berbuat begitu. Berhubung "uang" itu sebenarnya adalah "hutang jangka pendek", maka sejauh defisit itu dalam dirinya juga merupakan "hutang", maka menutup defisitnya dengan dollar berarti tidak lain menutup "hutang" dengan "hutang" yang baru, dan demikian seterusnya. Akhirnya, eksistensi dan peredaran dollar di luar Amerika itu lama kelamaan mempersukar Amerika sendiri dalam usahanya memecahkan persoalan defisit neraca pembayarannya. Sebab, apakah dollar tersebut disimpan oleh perseorangan ataupun ada di kas Bank-bank Sentral, kekayaan dollar ini diberi bunga dengan tingkat yang sedang berlaku. Hal ini berarti bahwa neraca pembayaran Amerika Serikat setiap tahunnya menanggung beban sebesar tingkat bunga yang berlaku dikalikan jumlah dollar yang ada di luar Amerika, yaitu jumlah bunga yang harus dibayar kepada pemilik-pemilik dollar yang berada di luar Amerika. Bila ada gerakan-gerakan spekulatif, kiranya sudah dapat diketahui sebelumnya bahwa tingkat defisit neraca pembayaran Amerika sesedikitnya akan mencapai tingkat sebesar jumlah pembayaran bunga tersebut.

Mengingat kelemahan-kelemahan yang dikandung oleh standar dollar inilah maka orang mulai mencari elemen baru di dalam pengadaan likwiditas internasional. Orang berusaha mencari pengganti "emas" yang disebut sebagai "barbaar" dan pengganti "dollar" yang disebut sebagai "dominator" walaupun tidak "imperialis". Lalu terciptalah satu "gold paper" dalam bentuk "special drawing rights" (SDR) atas International Monetary Fund (IMF). Ideo seperti ini sebenarnya sudah diajukan oleh Lord Keynes di Bretton Woods di tahun 1944, dalam bentuk yang ketika itu dinamakannya "bancor", yaitu "uang kredit" yang diciptakan oleh suatu lembaga finansial (bank) dunia; tetapi ketika itu ideo tersebut ditolak berhubung kepercayaan orang pada dollar masih kuat. Untuk tidak menimbulkan kesan bahwa SDR sebagai "uang internasional" merupakan suatu kreasi "ex nihilo", sejenis uang fidusier yang tidak dijamin oleh satu negarapun di dunia ini, yang tenaga belinya tidak secara eksplisit didasarkan atas dan karenanya dijamin oleh kapasitas produktif sesuatu negara tertentu, maka

penciptaannya didasarkan pada apa yang disebut sebagai satu "standard basket of currencies" yaitu sekumpulan uang-uang nasional dari negara-negara industri maju.

Di dalam komunike resmi IMF sering disebut-sebut bahwa kreasi SDR tidak hanya untuk melayani kepentingan negara-negara maju, tetapi juga akan "menguntungkan" negara-negara miskin dan terbelakang. Namun begitu telah ditetapkan bahwa alokasi SDR didasarkan pada besar kecilnya quota negara anggota IMF, sedangkan setiap orang mengetahui bahwa besar kecilnya quota tersebut adalah fungsi dari tingkat kekayaan nasional negara anggota. Maka itu ketika IMF pada tanggal 1 Januari 1970 mulai membagi-bagi SDR kepada negara-negara anggotanya sesuai dengan quota masing-masing, pada waktu itu ternyata bahwa dua pertiga dari tranche pertama SDR tersebut jatuh di tangan kesepuluh negara-negara kaya di dunia sedangkan sisanya yang sepertiga dibagi-bagi di antara sejumlah lebih dari seratus negara-negara anggota yang miskin dan terbelakang ekonominya. Semenjak itu perbandingan alokasi yang seperti ini dalam tranche-tranche berikutnya praktis tidak mengalami perubahan.

II. Usaha Ke arah Partisipasi Penuh Dalam Ekonomi Dunia

Bila keadaan "ekonomi internasional baru" atau "ekonomi dunia" memang seperti yang telah diuraikan di atas, maka jelas bahwa ia tidak memberikan manfaat yang sepadan kepada setiap (negara) peserta di dalamnya, di mana yang relatif miskin dan terbelakang berada dalam posisi yang kurang menguntungkan. Untuk memperbaiki keadaan perkembangan yang tidak sehat itu, yang lambat laun pasti menimbulkan situasi yang eksplosif di bidang hubungan antar bangsa, maka perlu diambil tindakan-tindakan baik secara kolektif pada tingkat internasional maupun secara tersendiri pada tingkat nasional. Kiranya dapat dibayangkan dua jenis tindakan, yang satu sangat fundamental namun bersifat jangka panjang dan yang lainnya bersifat marginal, sekadar penunjang dan bersifat jangka pendek.

(1) Tindakan pokok jangka panjang

Tindakan ini berupa "transfer teknologi". Tindakan ini kami sebut sebagai "pokok" berhubung dapat tidaknya ekonomi kita masuk secara penuh di dalam ekonomi dunia dan bergerak di situ dengan manfaat yang sepadan tergantung pada sampai berapa jauh kita menguasai teknologi dan melalui penguasaan dan penterapannya dapat membawa ekonomi kita menjadi "parallel" dengan ekonomi negara-negara maju yang kini menguasai perdagangan internasional.

Transfer teknologi terang bukan hanya masalah kita sebagai negara yang ekonominya terbelakang. Hal ini pasti merupakan juga masalah negara-negara maju karena dari pihak mereka harus ada kesediaan politik (the political will) untuk men-transfer teknologi tersebut. Mengingat praktis setiap jenis teknologi produksi sudah dijadikan "patent", maka pengalihannya ke negara miskin hanya dapat dilakukan melalui dua cara: menourinya atau membelinya. Cara yang pertama terang bukan merupakan cara yang terhormat. Cara yang kedua adalah cara yang mahal, sebab teknologi memang bukan benda ekonomi yang murah. Maka itu di dalam kesediaan politik negara-negara maju untuk memindahkan teknologi ke negara terbelakang harus secara implisit mengandung kesediaan pemberian bantuan ataupun pinjaman finansial.

Dapat dibayangkan tiga saluran pokok melalui mana transfer teknologi dapat dilakukan.

Pertama, melalui pendidikan formil dan/atau training keahlian massal. Pendidikan dan training telah dikenal di dalam analisa ekonomi sebagai "investasi manusia" (human investment). Investasi seperti ini menjadi penting berhubung analisa-analisa yang dibuat para ahli sejarah ekonomi semakin mengungkapkan bahwa modal manusia (human capital) ternyata telah memberikan sumbangan yang lebih besar dari modal benda (physical capital) di dalam perkembangan ekonomi di dalam abad yang terakhir ini. Dengan modal manusia di sini dimaksudkan tidak hanya aspirasinya untuk kemajuan perorangan maupun golongannya, tetapi lebih-lebih dalam artian pengetahuannya, keahlian teknik dan organisasinya.

Kedua, melalui pertanian. Perkembangan teknologi pertanian terang diperlukan oleh negara-negara miskin tidak hanya demi perbaikan mutu makanan (nutrition), produksi dan penyediaan

bahan pangan, tetapi juga untuk perbaikan produksi bahan perdagangan dan hasil-hasil hutan. Penghasilan negara berupa devisa dan penghidupan sebagian besar rakyat sangat tergantung dari ekspor hasil-hasil pertanian yang sebagian di antaranya semakin menderita akibat perkembangan sintetika. Maka itu bagian-bagian yang terbelakang dari ekonomi dunia ini memerlukan bantuan untuk meningkatkan produktivitas, kualitas dan daya bersaing dari hasil-hasil sektor pertaniannya dan guna memperluas basis sektor eksportnya.

Ketiga, melalui industri. Untuk banyak negara terbelakang, tingkat perkembangan mereka adalah begitu rendah sehingga yang diperlukan baru berupa teknologi elementer yang memungkinkan mereka mengolah sendiri bahan mentah yang dihasilkan oleh alamnya. Sukses dari beberapa negara pengekspor mengungkapkan bahwa mereka ini dapat menarik dari ekonomi dunia manfaat yang jauh lebih besar dari ekspor sumber-sumber alam mereka melalui usaha upgrading sumber-sumber tersebut daripada usaha menaikkan tingkat harganya. Usaha upgrading seperti ini bahkan mempunyai konsekwensi yang jauh lebih baik, tidak hanya bagi negara-negara yang belum maju tetapi juga bagi negara-negara maju, daripada usaha indeksasi harga bahan-bahan mentah dengan harga barang-barang industri. Sebab indeksasi cenderung untuk membekukan harga dari bahan-bahan mentah untuk satu jangka waktu yang tak terbatas termasuk harga komoditi terhadap mana permintaan riilnya sebenarnya sudah menurun. Bagi negara-negara terbelakang yang perkembangannya telah jauh lebih maju, teknologi industri masih diperlukan demi peningkatan mutu hasil industrinya begitu rupa sehingga dapat bertahan dalam pasaran negara-negara kaya dan maju industrinya.

Berhubung perdagangan internasional merupakan motor yang terpenting bagi banyak negara-negara terbelakang, perkembangan teknologi pada umumnya diperlukan guna memungkinkan mereka menganeka-ragamkan pola-pola produksi ke arah barang-barang yang semakin banyak diminta oleh ekonomi dunia dan menjauhi barang-barang yang semakin kurang diminta. Penganeka-ragaman ini, yang dalam dirinya berarti perluasan basis ekspor, adalah penting berhubung sejarah penggunaan sumber alam oleh dunia industri menunjukkan bahwa keperluan tiap bahan per unit produksi -- koefisien intensitas penggunaannya -- berubah bersama penghasilan per kapita. Sejarah itu mengungkapkan kecenderungan mengecilnya keperluan pemodalan akan bahan-bahan untuk

mendapatkan hasil yang sebelumnya memerlukan pemodalan bahan lebih banyak. Kemajuan teknologi cenderung untuk menurunkan intensitas penggunaan tersebut dan perubahan ekonomi mendorong penggantian -- secara relatif dan kadangkala secara mutlak -- sesuatu bahan dengan bahan lain dan penggantian bahan alamiah bahan sintetis. Bila untuk keperluan penganeka-ragaman pola produksi ini bantuan luar negeri dianggap perlu, maka komponen bantuan teknisnya adalah jauh lebih penting dari komponen bantuan modalnya.

Transfer teknologi terang bukan merupakan usaha yang mudah. Sementara khazanah teknologi dapat dikatakan sudah melimpah-ruah dan sementara itu terus berkembang secara geometris, sebagian besar negara-negara terbelakang memerlukan jenis dan tingkat teknologi yang lain daripada yang pada umumnya sedang dihayati oleh negara-negara maju, mungkin yang bersifat padat-kerja dan pencipta-kerja (job creating) baik di sektor industri maupun di sektor pertanian. Mengembangkan jenis-jenis teknologi seperti ini maupun peralatan praktis untuk memindahkannya, di luar yang selama ini telah ada dan dikenal di negara-negara maju, memerlukan penelitian yang mendalam serta dana yang tidak sedikit yang terang sulit ditanggung sendiri oleh negara-negara terbelakang, sesedikitnya yang termiskin di antara mereka. Maka negara-negara maju dapat mendorong dan melakukan penelitian bersama-sama pemerintah, dunia industri dan bisnis serta lembaga pengajaran tinggi dan riset dari negara-negara terbelakang dengan tujuan mendorong kapasitas lokal perkembangan teknologi di dalam negeri negara-negara yang bersangkutan.

(2) Tindakan penunjang jangka pendek

Tindakan penunjang jangka pendek berupa usaha yang secara kolektif harus diperjuangkan oleh negara-negara terbelakang mengenai dasar alokasi SDR. Berdasarkan ketentuan yang berlaku di dalam sistim IMF alokasi itu didasarkan pada ukuran yang menurut ia "obyektif" dan yang obyektif itu adalah quota negara anggota. Kenyataan menunjukkan bahwa bila SDR dibagi-bagikan secara otomatis proporsional menurut quota keanggotaan maka alokasi SDR secara proporsional menurut tingkat kekayaan sesuatu negara anggota karena penetapan quota IMF banyak sedikitnya dihubungkan pada tingkat kekayaan negara anggota yang bersangkutan.

Sedangkan di dalam keanggotaan sistim IMF terdapat untuk sebagian terbesar negara-negara miskin dan penciptaan SDR dikatakan secara eksplisit untuk melayani kepentingan mereka juga dan tidak hanya demi melayani kepentingan negara anggota yang kaya dan kepentingan utama dari negara-negara miskin ini adalah bagaimana ke luar dari kemiskinan itu melalui usaha pembangunan. Se jauh pembangunan itu selayaknya dibiayai melalui perdagangan maka kelancaran perdagangan ini memerlukan sejumlah cadangan moneter yang pada umumnya jauh lebih besar daripada yang mereka miliki. Maka itu seharusnya alokasi SDR dihubungkan juga secara langsung dengan keperluan negara anggota yang miskin terhadap likwiditas guna membiayai usahanya dalam pembangunan masyarakatnya.

Usaha menghubungkan kreasi SDR dengan usaha pembangunan dari anggota-anggota IMF yang miskin dan terbelakang berarti tuntutan yang harus kita perjuangkan supaya IMF menciptakan secara periodik tidak hanya satu tetapi dua jenis likwiditas internasional suplemen ter berdasarkan dua dasar alokasi SDR yang berbeda, yaitu:

- (i) SDR untuk negara-negara kaya yang ekonomi industrinya sudah maju berdasarkan quota keanggotaannya yang tercatat pada IMF.
- (ii) SDR guna kepentingan negara-negara miskin yang cara penggunaannya didasarkan pada ukuran-ukuran yang jelas didefinisir untuk keperluan-keperluan yang jelas pula batas-batas dan kegunaan-kegunaannya dipandang dari sudut pembangunan nasional.

Penggunaan SDR demi kepentingan negara-negara terbelakang ini adalah untuk melunasi pembayaran-pembayaran:

- (a) bahan makanan pokok.
- (b) hutang-hutang negara yang dilakukan dalam rangka pembangunan prasarana pokok bagi pembangunan.
- (c) transfer dan penguasaan jenis-jenis tertentu teknologi yang bersifat prioriter.

Se jauh mengenai persoalan bahan makanan pokok, perhitungan alokasinya dilakukan dalam rangka perencanaan bahan makanan di dunia. Negara-negara peminta menyatakan besarnya keperluan mereka dan negara-negara supplier mengajukan besarnya kesanggupan penawaran mereka dan berdasarkan kedua substansi ini lalu

disusun rencana distribusi dan alokasi, tentunya dengan memperhitungkan sepenuhnya:

- komplementaris regional.
- prioritas yang seharusnya diberikan kepada supplier yang merupakan negara miskin dan yang pendapatannya nasionalnya sangat tergantung pada sejenis atau hanya beberapa jenis bahan makanan.
- konstitusi persediaan bahan makanan regional demi stabilitas dan ketenteraman daerah yang bersangkutan.

Sejauh yang mengenai hutang negara dalam rangka pembangunan prasarana ekonomi nasional dan pemindahan teknologi yang bersifat prioriter, kiranya dapat ditetapkan suatu persentase tertentu dari pembayarannya yang diselesaikan melalui sistim SDR.

Penterapan prinsip-prinsip pokok seperti yang diajukan di atas berarti bahwa ukuran-ukuran atribusi SDR disusun berdasarkan keperluan-keperluan yang jelas diketahui dan diawasi mengenai bahan makanan, hutang negara dan bantuan guna peralatan prasarana masyarakat. Dalam sistim kerja yang begini, tidaklah merupakan satu keharusan bahwa negara-negara miskin yang bersangkutan secara langsung menerima pembukaan SDR untuk keperluannya. SDR ini dapat dibuka langsung untuk rekening negara supplier (kreditur) mereka di bidang bahan makanan, kredit dan mesin-mesin peralatan masyarakat dan sebagai lawannya dihapus jumlah kewajiban-kewajiban (hutang-hutang) yang berhubungan dengan itu dari negara-negara pembeli (debitur).

Bagi negara-negara kaya, alokasi SDR yang mereka terima dari "tangan kedua" ini secara fundamental tidak jauh berbeda dengan pembagian SDR yang mereka terima berdasarkan "ukuran obyektif quota" yang mereka miliki sebagai anggota IMF. Amerika Serikat misalnya, yang merupakan anggota utama IMF, dalam prakteknya juga merupakan negara supplier utama, dan berhubungan dengan ini ia akan menerima dari "tangan kedua" bagian yang terpenting dari SDR yang diedarkan, demikian pula halnya dengan negara-negara supplier lainnya di Eropah. Kalau pun ada perbedaan, perbedaan ini adalah bersifat positif, yaitu negara-negara kaya dan yang maju industrinya menjadi atributair SDR bukanlah berdasarkan "quota" yang mereka miliki di IMF, betapapun "obyektifnya" ukuran ini yang sampai tingkat tertentu membolehkan tingkat "kekayaan" mereka, tetapi secara

proporsionil berdasarkan bantuan-bantuan yang mereka berikan kepada negara-negara miskin yang belum maju ekonominya dan yang sedang giat membangun. Dengan begini walaupun terdapat perbedaan antara persentase quota (hak) mereka di IMF dan bagian mereka yang sebenarnya mereka terima dari setiap emisi SDR, perbedaan jumlah ini dianggap layak karena ia sehat dan dinamis. Layak, karena perbedaan yang timbul dengan cara begini, adalah hasil dari bantuan-bantuan yang mereka berikan dari kekayaan mereka, sehat karena perbedaan ini adalah hasil dari aktivitas dan transaksi ekonomi yang ukuran-ukurannya jelas diketahui sebelumnya dan yang ditetapkan pada taraf internasional, dan dinamis karena dengan begini ada dorongan bagi mereka untuk memperbesar jumlah bantuan-bantuan yang mereka berikan demi memperoleh, sebagai balas jasanya, tambahan likwiditas internasional yang paling mereka perlukan demi perkembangan ekonomi mereka sendiri.

Cara alokasi yang diusulkan di atas ini bertujuan supaya alokasi dari setiap emisi SDR tidaklah secara otomatis proporsionil berdasarkan quota tetapi proporsionil berdasarkan keperluan pembangunan negara-negara miskin di satu pihak dan kesediaan membantu dari pihak negara kaya di lain pihak. Secara kuantitatif global mungkin cara yang diajukan ini tidak banyak berbeda dengan efek penterapan sistim SDR sebagaimana dilakukan sekarang, tetapi secara kualitatif dan sosial, tanpa menyebut humaniter, terang cara yang diusulkan ini mempunyai efek yang jauh berbeda. Ia lebih positif dan dinamis dan mungkin sekali dapat memperkecil kepineangan di dalam taraf kekayaan antara negara yang maju dan yang belum berkembang. Efek semacam ini bahkan pada akhirnya akan membawa keuntungan ekonomi pada negara-negara kaya bila diingat bahwa satu-satunya solusi persoalan persaingan yang sudah begitu tajam di antara negara-negara tersebut adalah perluasan dari dunia yang solvable dan likide.

Penutup

Ekonomi internasional yang sekarang kita hadapi secara essensiil lain dari ekonomi internasional sebagaimana yang ditulis oleh text-book ekonomi klasik. Yang sekarang ini dapat dikatakan benar-benar suatu ekonomi dunia di mana perdagangan semakin lama semakin berkembang di antara negara-negara yang

berekonomi parallel. Ada benarnya bila negara-negara terbelakang menuntut "more trade and not aid". Namun hendaknya disadari bahwa walaupun negara-negara yang belum berkembang tidak dapat berpartisipasi secara penuh di dalam pertumbuhan ekonomi dunia itu bukanlah semata-mata karena "tatanan"-nya yang tidak memungkinkan dan karenanya harus diadakan perbaikan-perbaikan seperlunya. Harus diakui bahwa memang tatanan tersebut memerlukan tindakan-tindakan korektif. Tetapi walaupun tindakan-tindakan korektif yang diperlukan itu memang dapat dilakukan secara sempurna bukanlah otomatis berarti bahwa negara-negara terbelakang akan dapat menarik manfaat yang seimbang.

Bagi negara-negara yang terbelakang masalah yang lebih essensiil adalah bagaimana dapat masuk secara penuh di dalam ekonomi dunia itu. Untuk ini yang diperlukan bukanlah sekadar perbaikan tatanannya yang berlaku, tetapi secara essensiil bagaimana membuat supaya ekonominya masing-masing menjadi sama dan parallel dengan ekonomi-ekonomi negara-negara yang maju, yaitu syarat pokok untuk dapat turut berbisnis secara penuh di dalam ekonomi dunia tersebut. Untuk ini negara-negara terbelakang perlu memasukkan teknologi ke dalam tubuh ekonomi nasionalnya dan hal ini berarti diperlukannya suatu proses transfer teknologi dari negara maju ke negara terbelakang.

Perasaan tidak puas dan kekhawatiran di kalangan negara-negara terbelakang menjadi lebih besar lagi dengan timbulnya kesadaran bahwa untuk pertama kalinya selama 400 tahun -- semenjak akhir abad ke-XVI di mana perkataan "kedaulatan" untuk pertama kalinya diciptakan -- kesatuan teritorial politik tidak lagi bersamaan dengan kesatuan teritorial ekonomi. Kenyataan ini menimbulkan kekhawatiran berhubung ia dirasakan sebagai ancaman nasional, sesedikitnya sebagai ancaman terhadap pemerintahan nasional. Ancaman ini semakin hari menjadi semakin dikhawatiri berhubung sampai sekarang ini belum ada dirumuskan suatu "workable theory" mengenai ekonomi dunia. Akibatnya adalah bahwa dewasa ini belum ada terbukti satu politik ekonomi previsionil efektif, bahkan tidak ada datang dari negara-negara maju sekalipun. Ini pulalah sebabnya kita melihat kecenderungan yang semakin besar daripada politisasi urusan-urusan ekonomi.

STABILITAS HARGA KOMODITI

J. PANGLAYKIM

Tema pembahasan Commodity Price Stability adalah suatu tema yang luas dan kompleks sekali. Dalam hubungan ini yang pertama-tama harus dibahas adalah sebab musabab instabilitas pasar komoditi itu. Pembahasan instabilitas ini meliputi pentingnya komoditi ini untuk negara-negara berkembang, faktor-faktor bersifat jangka panjang, menengah dan pendek yang mempunyai pengaruh pada hasil dan harga komoditi itu, monopoli dan monopsoni yang dipegang oleh para pengusaha, pemasok, dan sebagainya. Dalam rangka penstabilan harga aspek penting lainnya adalah pengawasan komoditi dan kebijaksanaan yang dilakukan pada tingkat nasional (commodity controls and national devices). Pada tingkat regional dan internasional kita mendapatkan kerjasama dalam bentuk buffer funds, asosiasi para produsen (misalnya karet), kontrak multilateral dan sebagainya. Pada umumnya inilah aspek-aspek yang memperoleh perhatian para pembahas karangan-karangan, position papers, buku-buku.

Dalam penelaahan berbagai aspek komoditi, sebagian aspek monopoli dan monopsoni traders pernah dibahas. Akan tetapi menurut pengamatan kami jarang sekali aspek komoditi negara-negara berkembang dilihat secara serba lembaga (institutional approach). Dengan pandangan serba lembaga kita hendak menuju ke bidang yang lebih konkrit, yaitu yang dikenal oleh kita semua sebagai bisnis. Jika kita membahas aspek monopoli dan monopsoni, berarti kita mempelajari teori suatu kelompok perusahaan besar yang menjadi pembeli dan kelompok perusahaan besar yang menjadi pemasok. Yang hendak kita bahas adalah aspek-aspek organisasi dan struktur perusahaan yang bergerak di bidang perdagangan/produksi komoditi tersebut untuk mendapatkan bahan perbandingan dan pemikiran. Bahan-bahan dan data sebagian besar diperoleh di Indonesia dan berbagai pengalaman-pengalaman.

Negara-negara ASEAN dan Komoditi

Appendix I memperlihatkan bahan-bahan mentah industri dan bahan-bahan makanan yang diekspor oleh negara-negara ASEAN ke pasar dunia. Terkecuali Singapura, negara-negara ASEAN menunjukkan ketergantungannya pada ekspor untuk hasil-hasil devisa. Singapura sudah tentu mengimpor bahan-bahan mentahnya dari negara-negara ASEAN, kecuali minyak yang sebagian besar diimpor dari Timur Tengah. Untuk Indonesia, minyak dan kayu merupakan sumber-sumber devisa yang vital sekali, sedangkan untuk Malaysia, karet, kayu, timah dan palm oil merupakan sumber-sumber utama. Untuk Thailand sumber-sumber utama ialah beras, jagung, tapioka dan karet, sedangkan untuk Pilipina, gula, tembaga dan kayu merupakan sumber-sumber vital. Untuk negara-negara ASEAN kayu dan karet merupakan bahan-bahan mentah industri yang diproduksi di empat negara anggotanya dan sebagian kecil diproses atau ditransfer melalui Singapura.

Appendix II menggambarkan hasil-hasil perdagangan negara-negara ASEAN dan jumlah cadangan pada akhir tahun 1974. Mungkin sekali cadangan pada akhir tahun 1974 akan mengalami kemunduran karena hasil-hasil bahan mentah terus menurun. Walaupun harga minyak meningkat namun permintaan menurun sebagai akibat depresi di negara-negara industri. Indonesia dengan hasil-hasil minyak memperlihatkan jumlah ekspor yang meningkat dan tertinggi di antara negara-negara ASEAN, khususnya jika dibandingkan dengan tahun-tahun yang lalu. Untuk impor, Singapura mempunyai jumlah yang tertinggi di antara negara-negara ASEAN. Sebagian besar impor ini tidak dikonsumsi di Singapura, akan tetapi diekspor kembali misalnya ke Indonesia. Umumnya pengusaha-pengusaha di Indonesia membuka L/C melalui Singapura sedangkan barang-barangnya dikirim langsung ke Indonesia. Ini berarti bahwa secara resmi barang dibeli melalui Singapura.

Appendix III memperlihatkan pola perdagangan salah satu negara ASEAN yaitu Indonesia. Di sini kita melihat bahwa dalam ekspor bahan-bahan mentah, hampir 53.4% diekspor ke Jepang dan 12% lagi yang melalui Singapura diekspor kembali ke Jepang, karena itu Jepang sebagai pembeli utama mengambil peranan yang vital sekali, sehingga apapun yang terjadi dalam perekonomian Jepang akan mempengaruhi penghasilan devisa Indonesia.

Demikian juga dengan negara-negara ASEAN lainnya seperti Malaysia dan Thailand. Kesulitan ini menjadi lebih besar dengan adanya sistim "package deal" Jepang sebagai usaha mereka mendapatkan "grip" pada suplai bahan-bahan mentah dari negara-negara ASEAN. Bentuk-bentuk package deal seperti modal kerja, kredit untuk mesin-mesin dan sebagainya memungkinkan Jepang sebagai pasar terbesar mengontrol bagian logistik.

Appendix VI menggambarkan komposisi ekspor Indonesia dalam arti sumbangan berbagai bahan-bahan mentah kepada hasil devisa Indonesia. Kita melihat bahwa tiga macam bahan mentah industri menentukan hasil devisa Indonesia. Minyak, kayu dan karet menyumbangkan kurang lebih 88.1% kepada hasil devisa, dengan minyak sebesar 71.4%. Ini berarti bahwa penghasilan minyak sangat penting untuk Indonesia.

Dapat dibayangkan suatu penurunan permintaan sebesar 10% saja sudah berarti penurunan sebesar US\$ 500 juta. Penurunan penghasilan yang hebat terjadi di sektor perkayuan. Sebelumnya harga kayu rata-rata sekitar US\$ 75/80 per M3 tetapi harga dewasa ini hanya sekitar US\$ 40/42, berarti sudah mengurangi hasil devisa kayu sebesar kurang lebih 50% atau US\$ 360 juta. Ditambah dengan penurunan harga karet, mungkin sekali penghasilan devisa Indonesia akan menurun sampai kurang lebih US\$ 1 milyar, suatu jumlah yang sangat berarti untuk membiayai pembangunan Indonesia. Hal ini sekaligus membuktikan bahwa stabilitas harga dan permintaan sangat vital bagi negara-negara ASEAN umumnya.

Setelah kita melihat secara garis besar ketergantungan Indonesia dan negara-negara ASEAN pada pasar-pasar di berbagai negara industri, sudah waktunya kita meninjau masalah yang lebih dekat dan dirasakan secara langsung oleh mereka yang menjadi pengeksport komoditi. Dalam hubungan ini kami hendak mengarahkan perhatian pada usaha-usaha Indonesia dan usaha-usaha Jepang dilihat dari sudut serba lembaga. Menurut pandangan kami aspek ini yang seringkali tidak diperhatikan oleh mereka yang mengadakan studi tentang komoditi dan stabilitas harga.

Perdagangan Komoditi Indonesia

Produsen-produsen komoditi industri dan makanan (seperti karet, kopi, teh dan sebagainya) adalah sebagian besar rakyat. Proses pengumpulan dilakukan berdasarkan suatu sistim yang menyebabkan produsen kecil hanya menerima sebagian kecil hasil ekspor. Karena jumlah produsen kecil yang tersebar di daerah produksi tidak cukup besar dan tidak mempunyai pengetahuan cukup tentang pasar domestik dan internasional maka mereka pada umumnya tergantung kepada mereka yang berada di kota-kota besar-menengah-kecil.

Pedagang kecil-menengah-besar sebagian besar juga tergantung pada pihak ketiga apakah domestik atau asing. Karena mereka harus mengadakan pengumpulan dari partai kecil sampai partai besar, mereka membutuhkan pre-financing sebelum mereka dapat mengekspor (menerima hasil) kepada pembeli-pembeli. Pre-financing ini mungkin sebagian diperoleh dari bank-bank negara dan bank asing domestik dengan bunga yang agak tinggi, dan untuk mereka yang mempunyai kepercayaan di luar negeri diperkenankan memperoleh pre-financing melalui sistim "Red Clause L/C". Ini berarti bahwa para eksportir tersebut tergantung pada beberapa pembeli di luar negeri yang besar dan mempunyai cukup dukungan finansial dari bank-bank. Dengan perkataan lain produsen kecil bahan industri seperti karet, kopi, tengkawang, gaplek, cattle food dan sebagainya bersama-sama dengan eksportirnya tergantung pada pembeli luar negeri yang besar dan dengan demikian pembayarannya tergantung pada keuangan yang ditransfer dari luar negeri melalui berbagai macam cara.

Perdagangan komoditi seperti karet rakyat berada dalam tangan pengusaha-pengusaha menengah-kecil dan di lain pihak mereka menghadapi pembeli-pembeli besar dari luar negeri yang mempunyai dukungan financing yang cukup kuat. Produsen hasil-hasil perkebunan umumnya berada di tangan perusahaan negara sehingga mungkin sekali bank-bank negara akan memberi bantuan yang cukup. Di bidang pertambangan sebagian besar perusahaan ada di tangan perusahaan negara seperti Pertamina (untuk minyak), PN Timah (untuk timah), PN Aneka Tambang (untuk iron sand, bauksit dan sebagainya). Perusahaan-perusahaan ini umumnya jauh lebih besar dan keuangannya juga jauh lebih baik dibandingkan dengan kategori pertama. Yang ingin kami perhatikan

adalah golongan pertama yang terutama menyangkut secara langsung penghasilan jutaan produsen kecil, yaitu sektor hasil rakyat yang mensuplai dunia dengan hasil-hasil bahan mentah industri.

Struktur dan Organisasi Perusahaan

Jika kita meninjau struktur dan organisasi perusahaan di Indonesia pada khususnya dan mungkin di negara-negara ASEAN pada umumnya, menurut ukuran internasional perusahaan-perusahaan ini tergolong menengah dan kecil. Mengenai pemilikan, umumnya perusahaan-perusahaan ini adalah milik keluarga dan beberapa kelompok saja. Dilihat dari struktur manajemen dan organisasi, perusahaan tersebut sebagian besar dilola oleh non-professionals, tetapi oleh para kerabat atau para pemilik sendiri. Dengan perkataan lain yang menawarkan hasil-hasil bahan mentah industri kita adalah perusahaan kecil-menengah yang mempunyai akses yang terbatas di pasar keuangan internasional dan pengetahuan tentang pasar internasional yang terbatas pula, padahal dalam realitas mereka menghadapi perusahaan-perusahaan besar dan raksasa. Karena sebagian besar ekspor kita diarahkan ke Jepang maka yang paling realistis adalah meninjau hubungan perdagangan kita dengan Jepang.

Khusus dalam bargaining di bidang kayu, perusahaan Indonesia yang berjumlah ratusan dihadapkan dengan perusahaan besar yang mungkin dikuasai oleh sepuluh besar. Bukan saja perusahaan-perusahaan kecil-menengah tersebut dihadapkan pada sepuluh besar, tetapi perusahaan Indonesia itu juga berada dalam suatu hubungan dengan perusahaan besar. Hubungan hutang terjadi dalam bentuk suplai mesin-mesin, alat-alat dan mungkin sekali modal kerja. Pengusaha-pengusaha Indonesia memang yang menjadi pemilik dan pemegang konsesi, tetapi dalam praktek bargaining position sangat lemah, karena pasar dikuasai oleh sepuluh besar ini. Karena itu walaupun dalam praktek harga pasar baik, tetapi karena adanya berbagai ikatan lain, mungkin sebagian besar keuntungan tidak masuk ke tangan perusahaan Indonesia (devisa negara) dan jatuh ke tangan perusahaan besar itu.

Yang sering dilupakan dalam hubungan dagang ini adalah sepuluh besar dan raksasa perusahaan Jepang ini juga merupakan suatu konglomerat dan dalam kenyataan mereka dapat menyediakan

suatu assortimen kepada para pembeli di pasar internasional. Mereka tidak saja dapat menyediakan kayu, tetapi juga karet, iron sand, minyak, bauksit, dan sebagainya yang didatangkan dari berbagai sumber suplai di negara-negara lain, sehingga dapat memberikan suatu full range service kepada konsumen di pasar Jepang dan pasar internasional. Belum lagi diperhitungkan jasa-jasa seperti informasi, pembiayaan dan fasilitas-fasilitas lain yang ada hubungannya dengan perdagangan, industri, perkapalan, asuransi, teknologi dan pengetahuan tentang pasar internasional serta jaringan internasional yang tersedia dalam organisasi.

Hal ini berarti bahwa walaupun PM Miki ingin membantu dan mempersiapkan suatu konsep tentang dana untuk menstabilkan harga dan lain-lain yang secara makro akan dapat membantu negara-negara produsen bahan mentah, dalam kenyataannya dilihat dari sudut serba lembaga, organisasi sepuluh besar tersebut akan selalu menang di atas angin. Kita harus dapat melihat kenyataan ini dalam menghadapi negara-negara industri dan khususnya Jepang.

Jika negara-negara suplai bahan mentah melihat realitas ini maka adalah salah kalau kita terus berpikir dalam rangka usaha-usaha kecil dan menengah. Kita tidak akan dapat menarik manfaat yang sebesar-besarnya dari suatu kedudukan apakah ini dalam keadaan pasar menurun atau meningkat. Karena tidak dapat menandingi yang besar, bargaining position kita akan selalu dalam kedudukan yang lemah. Jika negara-negara suplai tidak dapat menciptakan organisasi dan usaha-usaha yang cukup besar dalam rangka perdagangan hasil-hasil bahan mentah industri yang dikombinir dengan jasa-jasa usaha lain sehingga dapat menyediakan assortimen barang serta jasa seperti sepuluh besar itu yang didukung oleh lembaga-lembaga keuangan, lembaga-lembaga jasa lainnya seperti perkapalan, asuransi dan sebagainya; maka kita tidak akan dapat meningkatkan pendapatan negara dari bidang ini dan nasib rakyat yang hidup sebagai produsen kecil. Dalam hal ini, pengortian dan dukungan pemerintah akan sangat menentukan.

Partnership yang diusulkan oleh W.W.Rostow

Rostow dalam karangannya berusaha agar bahwa politik konfrontatif dapat diarahkan ke suatu politik partnership. Partnership yang dikehendaki oleh Rostow, dapat dirumuskan sebagai berikut:

- (1) Harus ditemukan suatu tujuan yang dapat diterima oleh semua pihak (common objective). ".....the common task is to generate the resource expansion, conservation and new technologies which will permit the early comers to industrialization to continue to evolve constructively while permitting the to develop fully their own versions of fully modernized societies.
- (2) Negara-negara OECD harus mengembalikan perekonomian ke arah full employment dan perkembangan yang teratur. Karena ini juga akan menyangkut perkembangan negara-negara suplai bahan mentah industri.
- (3) "The OECD world must, in conjunction with oil procedurs with small populations, supply large and regular additional flows of foreign aid on a long term basis to those hit hardest by the price revolution".
- (4) Harus ada kerjasama masalah antara North - South untuk dapat memperbesar produksi makanan di negara-negara yang sedang berkembang.
- (5) Masalah pengawasan tingkat kelahiran di negara-negara yang sedang berkembang harus diberi prioritas utama dan dilaksanakan dengan sungguh-sungguh.
- (6) "..... We must come to a more general bargain centered on the research and development capacities of the North, and the raw material resources of the South".

Anjuran Rostow dalam mengajukan partnership semuanya dilihat dari sudut makro sebagai suatu kebijaksanaan yang harus diselenggarakan oleh pemerintah pada tingkat internasional, sehingga dengan demikian dapat memberikan dasar-dasar baru pada Tatahan Ekonomi Dunia Baru. Tetapi kita tahu bahwa dalam realitas apa yang disetujui dan tercapai pada tingkat makro belum tentu memberi manfaat kepada mereka yang berusaha pada tingkat mikro. Ketidak-seimbangan pada tingkat mikro, yaitu tingkat nasional, akan dapat menggoncangkan atau menghilangkan manfaat yang telah dicapai oleh para perumus pada tingkat makro.

Dalam hubungan ini kami ~~menyetujui~~ sekali usaha-usaha ahli seperti Rostow dan lain-lain pemikir konsep New International Economic Order, tetapi kami perlu memberikan catatan di sini bahwa semua hanya dapat berjalan dan akan bermanfaat untuk negara-negara yang sedang berkembang jika aspek mikro diberi perhatian khusus dan serius. Anjuran ini sebetulnya lebih berlaku terutama untuk mereka yang berusaha di bidang pelaksanaan. Di sini kebijaksanaan pemerintah nasional harus dapat mengarahkan struktur organisasi perusahaan yang berkecimpung dalam produksi dan perdagangan-marketing bahan-bahan mentah industri dan makanan ke arah pembentukan organisasi yang lebih besar, efisien dan efektif. Hal ini berarti bahwa negara-negara yang sedang berkembang harus dapat mengikuti trends di dunia internasional dan memang ternyata bahwa hanya dengan organisasi yang besar di bidang perbankan, asuransi, perkapalan, trading dan sebagainya kita dapat secara efektif membantu menciptakan dan berpartisipasi dalam pembentukan kondisi ke arah suasana dan iklim untuk mempertinggi kemakmuran negara dan rakyat.

Semangat anti-bisnis yang mulai timbul di Inggris, Amerika, Australia telah menyebabkan kemunduran ekonomi dan dengan demikian mempunyai pengaruh yang besar terhadap tingkat hidup rakyat dan penghasilan negara serta kapasitas dan kapabilitas mempertinggi kemakmuran negara dan rakyat. Norman Macrae dalam The Economist tanggal 25 Oktober 1975 menyatakan bahwa bisnis pun sudah mulai dibirokratisir, kehilangan dinamisme; dan lebih bahaya lagi di negara-negara Barat, khususnya Amerika, terdapat pandangan yang bersifat anti-growth, anti-business dan sebagainya padahal yang telah membawa kemakmuran secara konkrit adalah justru kaum entrepreneur yang menjadi pionir perusahaan besar. Mungkin sekali gejala-gejala yang demikian juga sudah mulai timbul di Jepang sehingga pemerintah yang pada dasarnya didukung oleh big business mulai memperlihatkan pandangan yang agak mulai tidak lagi sama dengan big business. Ini disebabkan oleh adanya tekanan-tekanan pers, intelektual, dan para teoritis yang melihat masalah environment dan sebagainya sebagai momok dan menyalahkan semua ini kepada big business. Macrae selanjutnya mengatakan bahwa jika negara mulai memusuhi bisnis yang dianggapnya merupakan pembawa dan pelaksana kemakmuran negara, maka negara itu akan mengalami kemunduran seperti halnya dengan Inggris dan mungkin juga Australia.

Kami berpendapat betapa pentingnya aspek serba lembaga di negara-negara berkembang diperhatikan dan diberikan prioritas yang tinggi. Negara-negara ASEAN harus dapat menciptakan organisasi dan unit yang cukup besar dan efisien, serta didukung oleh lembaga-lembaga yang seimbang sebagai prasarana bisnis, sehingga sektor swasta secara teratur dapat memberikan semacam equal partnership dalam melaksanakan konsep seperti telah diajukan oleh Rostow.

Tanpa mengadakan restrukturisasi dan reorganisasi perusahaan-perusahaan (yang dewasa ini dalam kenyataan mempunyai struktur atomistik) kita tidak akan menjadi partner yang setara, sehingga walaupun kita tidak mencapai persetujuan partnership pada tingkat makro, pada tingkat mikro masih dapat timbul friksi dan ketegangan yang dapat menyebabkan ketidak-stabilan yang pada gilirannya tidak membantu pelaksanaan yang telah tercapai pada tingkat makro. Ini merupakan suatu tantangan bagi pimpinan bisnis dan entrepreneur di negara-negara ASEAN. Untuk dapat menghilangkan dan mengatasi suasana kongsi keluarga, kelompok dan sebagainya harus bersedia memperkembangkan usaha-usaha ke arah perusahaan yang lebih besar dan efisien, dipimpin oleh profesional tidak saja dalam bentuk akan tetapi juga dalam kenyataannya.

Kesimpulan

Kita melihat betapa negara-negara ASEAN sangat tergantung pada penghasilan bahan mentah industri dan makanan. Negara-negara seperti Indonesia, Thailand, Malaysia, dan Filipina menunjukkan ketergantungan mereka pada hasil-hasil seperti karet, timah dan sebagainya, sedangkan Singapura menerima sebagian hasil-hasil ini untuk diproses dan disalurkan ke dunia internasional. Kegoncangan harga-harga dan ketidak-stabilan permintaan akan dapat menghambat pelaksanaan berbagai rencana pembangunan dan akan membawa kemelaratan khususnya pada produsen kecil yang tersebar di seluruh ASEAN terutama di Indonesia.

Produsen-produsen kecil dan perusahaan menengah-kecil dalam banyak hal tergantung dan mempunyai posisi yang lemah terhadap pembeli-pembeli di luar negeri yang pada umumnya terorganisir dalam perusahaan yang besar dan raksasa, khususnya jika kita melihat ini dalam rangka hubungan dagang Indonesia - Jepang.

Metode seperti package deal dan cara lain-lain telah mengikat produsen Indonesia untuk mengirim dan mengekspor barangnya kepada sejumlah kecil pembeli di Jepang. Ketidakseimbangan kekuatan pada tingkat perusahaan dapat merupakan faktor penghalang besar dan dapat membahayakan partnership yang mungkin akan tercapai pada tingkat makro.

Sekalipun konsep Rostow dapat diterima oleh negara industri dan negara konsumen dalam rangka mencapai konsensus tentang suatu common objective, namun jika negara-negara yang sedang berkembang (supplying nations) tidak dapat menciptakan organisasi yang efisien dan efektif yang dapat memberikan kapabilitas dan kapasitas untuk menciptakan bargaining power, juga jika pemerintah di negara-negara ASEAN tidak memberikan prioritas tinggi kepada aspek ini, maka tidak saja konsep ASEAN akan terlambat dilaksanakan, tetapi juga dapat meniadakan apa yang tercapai dalam partnership pada tingkat makro seperti yang telah diajukan oleh Rostow.

Masalah ini merupakan tantangan bagi entrepreneur dan pimpinan bisnis di Asia. Jika tidak dipahami secara mendalam dan ditangani dalam waktu singkat dan didorong oleh kesadaran yang mendalam, prospek kita untuk memanfaatkan apa yang akan tercapai di kawasan ASEAN dan dunia internasional akan dinikmati lebih banyak oleh usaha-usaha besar di negara-negara industri, khususnya Jepang.

APPENDIX I

=====

1974 - US\$ MILLION

=====

Industrial & Food	Indonesia	Malaysia	Thailand	Philippines	Singapore
1. Crude Oil & Product	5,309	292			
2. Processed Petroleum					1,581
3. Rubber	487	1,249	247		
4. Processed Rubber					880
5. Tin Ore & Construction	170	656			
6. Logs & Timber	725	663			
7. Wood				237	
8. Copper				389	
9. Hemp				37	
10. Kenaf			41		
11. Palm Oil & Palm Kernel	175	470			
12. Coffee	101				
13. Sugar				389	
14. Corn			293		
15. Tapioca			188		
16. Rice			480		
17. Tobacco	36				
18. Tea	44				

=====

Source: International Financial Statistics, July 1975 and Indonesian Government Sources.

APPENDIX II

=====

1974 - US\$ MILLION

=====

Country	Export	Import	Reserves	Per capita income
Indonesia	7,361	3,367	1,492	100
Malaysia	4,409	4,071	1,618	462
Thailand	2,469	2,808	1,855	197
Philippines	2,671	3,115	1,504	185
Singapore	6,128	8,287	1,765	1,566

=====

Source: International Financial Statistics, MAS Quarterly Bulletin Vol. 2 No. 4.

APPENDIX III

PATTERN OF TRADE - INDONESIA

	Export	Import
<u>Asia</u> :	66.0	55.2
Japan	(53.4)	(29.4)
Others (Singapore)	(12.6)	(25.8)
<u>Africa</u>	0.3	0.6
<u>Australia & Oceania</u>	0.3	3.7
<u>America</u> :	27.3	17.3
USA	(21.3)	(15.9)
Others	(6.0)	(1.4)
<u>Europe</u>	6.1	23.2

APPENDIX IV

INDONESIA % OF TOTAL EXPORT

	1974
1. Oil	71.4%
2. Lumber	10.0%
3. Rubber	6.7%
4. Palm Oil	2.3%
5. Tin	2.2%
6. Coffee	1.4%
7. Tea	0.6%
8. Tobacco	0.5%
9. Palm Kernel	0.1%
10. Others	4.5%

PERIMBANGAN KEUANGAN PUSAT-DAERAH DI INDONESIA DEWASA INI

H. ARSJAD

Pendahuluan

Masalah perimbangan keuangan atau sering disebut hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat atau Pemerintah Federal dengan Pemerintah Daerah atau Negara Bagian, adalah masalah masa lampau, masa kini dan juga masa depan. Masalahnya seakan-akan tiada henti-hentinya sepanjang masa.

Memang, selama sistim pemerintahan di suatu negara, yang melahirkan sistim perimbangan keuangan itu sendiri, merupakan faktor yang dinamis, maka masalah perimbangan keuangan selalu muncul.

Masalah perimbangan keuangan bukan hanya masalah bagaimana mencukupi dana yang setinggi-tingginya guna membiayai kegiatan-kegiatan pemerintahan di Pusat maupun di Daerah, tetapi juga ia merupakan masalah efisiensi dan keadilan, bahkan merupakan masalah bagaimana dapat memuaskan selera daerah-daerah, suatu hal yang sangat subyektif dan sukar.

Berdasarkan pengalaman di Indonesia (tentu di negara-negara lain juga), berbicara tentang perimbangan keuangan, orang selalu tidak puas akan hasilnya. Banyak kritik-kritik dilontarkan orang sebagai pernyataan tidak puas, bahkan pernyataan ini terlalu sepihak dan emosional. Jarang orang mau melihatnya dalam kerangka yang menyeluruh dengan memperhatikan konsistensinya di dalam suatu sistim.

Masalah perimbangan keuangan itu timbul sebagai akibat adanya pembagian kegiatan (tugas dan wewenang) antara pelbagai tingkat pemerintah di suatu negara. Pada gilirannya, masalah pembagian tugas antar pelbagai tingkat pemerintah itu timbul karena wilayah suatu negara adalah relatif luas.

Jadi perimbangan keuangan (financial verhoudingen/inter-governmental fiscal relationships) dapat diartikan suatu sistim yang mengatur bagaimana caranya sejumlah dana dibagi antar pelbagai tingkat pemerintah untuk menunjang kegiatan-kegiatan

pemerintahan pada bermacam-macam tingkatannya itu. Sistim ini juga mengatur bagaimana caranya mencari sumber-sumber pembiayaannya.

Dilihat dari pengertian tersebut di atas dapat dikatakan bahwa masalah perimbangan keuangan meliputi masalah-masalah di sekitar sumber-sumber pembiayaannya dan masalah-masalah di sekitar penggunaan dana tersebut. Yang lebih penting lagi untuk diperhatikan ialah masalah penetapan pola pembagian dana untuk pelbagai kegiatan pemerintahan di Pusat dan di Daerah yang meliputi penetapan pola dan sistim subsidi, penetapan pajak-pajak dengan sistim bagi hasilnya (revenue sharing) atau lebih luas lagi bagaimana menentukan fragmentasi struktur pajak yang overall (fragmentation of overall tax structure) di dalam arti bahwa bagian-bagian (portions) dari struktur pajak yang overall itu dipungut dan diadministrasikan oleh pelbagai unit pemerintah.

Di dalam rangka menyusun atau merumuskan suatu pola pembagian keuangan yang tepat dan baik adalah sangat penting terlebih dahulu menetapkan secara terperinci pembagian fungsi-fungsi (tugas dan wewenang) antara pemerintah tingkat atas dengan pemerintah tingkat bawahannya. Hal ini sering dilupakan di dalam menciptakan sistim hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Dari uraian-uraian di muka dapat dikemukakan bahwa menciptakan suatu sistim perimbangan keuangan bukanlah merupakan hal yang mudah. Masalahnya begitu rumit (kompleks) dan saling kait mengkait. Banyak faktor-faktor harus dipertimbangkan untuk merumuskan suatu sistim perimbangan keuangan yang baik. Di samping faktor-faktor obyektif teknis ekonomis, juga harus dipertimbangkan faktor-faktor non ekonomis khususnya faktor-faktor politis.

I. Sistim Yang Ada Sekarang

Pola pembagian keuangan antar pelbagai tingkat pemerintahan di Indonesia didasarkan atas suatu kenyataan bahwa sistim pemerintahan di Indonesia menganut sistim negara kesatuan (unitary system).

Oleh karena wilayah Republik Indonesia adalah cukup luas, terdiri atas pulau-pulau besar maupun kecil, maka fungsi-fungsi pemerintahan dibagi-bagi di antara tingkat-tingkat pemerintah.

Ada 3 (tiga) tingkat pemerintah di Indonesia yaitu:

(1) Pemerintah Pusat, (2) Pemerintah Daerah Tingkat I (sama dengan Propinsi) dan (3) Pemerintah Daerah Tingkat II (sama dengan Kabupaten). Dewasa ini di Indonesia terdapat 26 Propinsi dan 289 Kabupaten/Kotamadya. Di bawah Kabupaten terdapat 3.222 Kecamatan dan 52.872 desa (lihat lampiran I).

Hubungan antar pelbagai tingkat pemerintah di Indonesia dewasa ini diatur di dalam undang-undang tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah (UU No. 5 tahun 1974), di mana Propinsi/Kabupaten diberi hak, wewenang dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan ketentuan-ketentuan yang berlaku. Daerah yang diberi hak dan wewenang semacam itu disebut daerah otonom.

Selanjutnya UU No. 5 tahun 1974 tersebut telah memuat ketentuan-ketentuan tentang hubungan fungsi antar pelbagai tingkat pemerintah di Indonesia. Hubungan fungsi tersebut didasarkan pada pola-pola hubungan yang menganut sistim: (1) desentralisasi, (2) tugas pembantuan (medebewind) dan (3) dekonsentrasi.

Ketiga-tiga sistim tersebut ditarik dari suatu kenyataan (konsekuensi logis) bahwa sifat negara R.I. adalah negara kesatuan yang tunduk pada UUD 1945 dan dijiwai oleh Demokrasi Pancasila.

Pengertian-pengertian resmi dari desentralisasi, tugas pembantuan dan dekonsentrasi telah dirumuskan di dalam UU RI No. 5 tahun 1974, yaitu sebagai berikut:

- desentralisasi adalah penyerahan urusan pemerintahan dari Pemerintah Pusat atau Daerah tingkat atasnya kepada Daerah, menjadi urusan rumah tangganya.
- tugas pembantuan adalah tugas untuk turut serta dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada Pemerintah Daerah oleh Pemerintah Pusat atau Daerah tingkat atasnya dengan kewajiban mempertanggung-jawabkan kepada yang menugaskannya.
- dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari Pemerintah Pusat atau Kepala Wilayah atau Kepala Instansi Vertikal tingkat atasnya kepada pejabat-pejabatnya di daerah.

Hubungan antar pelbagai tingkat pemerintah telah diatur oleh Undang-undang yang baru (UU No. 5/1974), akan tetapi hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah di Indonesia dewasa ini secara yuridis masih diatur oleh Undang-undang yang lama yaitu UU No. 32 tahun 1956. Walaupun sudah diadakan beberapa perubahan, undang-undang tersebut secara resmi belum dicabut.

Sistim perimbangan keuangan berdasarkan UU No. 32 tahun 1956 itu dalam garis besarnya adalah sebagai berikut:

1. Menyerahkan 8 (delapan) jenis pajak pusat (pajak negara) kepada daerah untuk selanjutnya dipungut sebagai pajak daerah. Jenis-jenis pajak tersebut adalah:
 - a. Pajak Verponding (untuk Daerah Tingkat I)
 - b. Pajak Verponding Indonesia (untuk Daerah Tingkat II)
 - c. Pajak Rumah Tangga (untuk Daerah Tingkat I)
 - d. Pajak Kendaraan Bermotor (untuk Daerah Tingkat I)
 - e. Pajak Jalan (untuk Daerah Tingkat II)
 - f. Pajak Potong (untuk Daerah Tingkat II)
 - g. Pajak Kopra (untuk Daerah Tingkat II)
 - h. Pajak Pembangunan (untuk Daerah Tingkat II)
2. Menyerahkan sebagian penerimaan pajak pusat (revenue sharing system) kepada daerah, misalnya: (i) pajak peralihan, pajak upah dan pajak meterai diserahkan kepada daerah minimum 75% dan maksimum 90%, (ii) pajak kekayaan dan pajak perseroan, serta penerimaan bea masuk, bea ke luar dan cukai yang persentasinya akan ditetapkan setiap tahun melalui peraturan pemerintah. Jumlah bagian penerimaan daerah dari pusat ini dikumpulkan dalam satu pot dan dibagi-bagikan kepada daerah-daerah berdasarkan 8 faktor, yaitu:
 - a. luas tanah (luas daerah)
 - b. jumlah penduduk
 - c. potensi ekonomi
 - d. tingkat kecerdasan rakyat
 - e. tingkat kemahalan
 - f. panjang jalan
 - g. panjang irigasi
 - h. bentuk geografis daerah (terdiri atas pulau-pulau atau tidak).

Cara pelaksanaan pembagian dana kepada daerah-daerah adalah bahwa pada tingkat pertama akan dibagikan kepada semua propinsi dan pada tingkat kedua dibagikan kepada semua daerah bawahan dalam batas tiap-tiap propinsi.

3. Dalam hal-hal tertentu kepada Daerah dapat diberikan ganjaran, subsidi dan sumbangan. Ganjaran, dimaksud di sini, adalah: (i) jumlah uang yang diserahkan kepada daerah berhubungan dengan kewajiban menyelenggarakan tugas pemerintah, (ii) jumlah uang yang diserahkan kepada daerah berhubungan tugas pemerintah yang telah menjadi urusan rumah tangga daerah, walaupun telah ada UU No. 32/1956, dan (iii) jumlah uang yang diserahkan kepada daerah berhubungan dengan dan pada saat penyerahan tugas pemerintah menjadi urusan rumah tangga daerah sesudah mulai berlakunya UU No. 32/1956. Ganjaran dibebankan atas anggaran keuangan negara dan jumlahnya ditetapkan tiap-tiap kali untuk satu tahun. Subsidi adalah bantuan yang diberikan kepada daerah antara lain untuk:

- a. penyelenggaraan pekerjaan atau tindakan daerah yang sungguhpun tidak sangat mendesak, tetapi ada juga perlunya atau dalam hal-hal di mana menghendaki penyelenggaraan lebih luas dari sesungguhnya diperlukan yang biayanya melebihi kekuatan keuangan daerah;
- b. pembetulan kerusakan besar pada pekerjaan-pekerjaan daerah karena keadaan luar biasa, misalnya sebagai akibat bencana alam, yang biayanya tidak dapat dipikul oleh Daerah dengan tidak sangat mengganggu keseimbangan keuangan rumah tangga daerah yang bersangkutan;
- c. penyelenggaraan pekerjaan atau tindakan daerah yang tertentu, yang tidak hanya untuk kepentingan setempat tetapi juga untuk kepentingan umum dan untuk pembiayaannya sewajarnya diadakan aturan tersendiri antara Negara dan Daerah.

Mengenai sumbangan, penjelasan umum UU No. 32/1956 menyatakan bahwa sumbangan keuangan akan diberikan dalam keadaan terkecuali. Hal ini didasarkan pada pertimbangan bahwa apabila terjadi keadaan luar biasa sehingga daerah mengalami kesulitan keuangan (menghadapi kekurangan dalam APBD-nya), maka Pemerintah Pusat akan memberi bantuan keuangan.

Sistem perimbangan keuangan berdasarkan UU No. 32/1956 ternyata sukar untuk dilaksanakan, karena antara lain:

- a. Faktor-faktor yang digunakan dalam menetapkan pembagian dana kepada daerah tidak merupakan kebutuhan daerah yang baik.
- b. Penentuan bobot untuk setiap faktor tidak disandarkan pada dasar yang jelas.

- c. Rumus perhitungan sebagai dasar pembagian dana kepada daerah berdasarkan faktor-faktor tersebut di atas sangat rumit.
- d. Data yang diperlukan untuk menghitung rumus itu baik data penerimaan negara maupun data faktor tersebut di atas tidak mudah diperoleh, serta membutuhkan pekerjaan dan waktu yang tidak sedikit.
- e. Prosedur pelaksanaannya sulit dilakukan.

Jadi singkatnya cara pembagian dana dengan mempertimbangkan 8 faktor itu ternyata sukar dilaksanakan secara administratif, selain itu juga pembagiannya sering terlambat, sehingga menimbulkan reaksi. Karena pembagian dana yang didasarkan 8 faktor tersebut di atas, maka beberapa daerah yang misalnya penduduknya jarang, jalan dan irigasi tidak begitu panjang, dan sebagainya menerima bagian yang kecil sehingga tidak mampu menutup biaya rutin (gaji-gaji pegawai, biaya penyelenggaraan dinas-dinas, biaya pemeliharaan dan lain sebagainya). Hal ini bakal menimbulkan berbagai pengaruh psikologis.

Karena kesulitan-kesulitan tersebut, sejak tahun 1966, praktis sistim tersebut tidak dilaksanakan kecuali penyerahan beberapa jenis pajak seperti pajak kendaraan bermotor, bea balik nama kendaraan bermotor dan pajak rumah tangga. Walaupun demikian secara yuridis formil UU No. 32 tahun 1956 masih berlaku karena belum dicabut.

Kemudian, sejak tahun 1966, di dalam kenyataannya timbul pelbagai kebijaksanaan yang bersifat pragmatis untuk mengisi kekosongan sebagai akibat tidak dapat dilaksanakannya sebagian besar ketentuan UU No. 32/1956.

Kebijaksanaan pemberian sumber-sumber keuangan kepada daerah dewasa ini beraneka ragam, kelihatannya masing-masing berdiri sendiri, tidak konsisten antara satu kebijaksanaan dengan kebijaksanaan lainnya, karena tidak diatur dalam suatu sistim yang bulat (integrated system). Kebijakan-kebijaksanaan tersebut adalah:

1. Kebijakan-kebijaksanaan untuk melaksanakan sebagian kecil ketentuan UU No. 32/1956, misalnya penyerahan pajak-pajak pusat kepada daerah menurut UU No. 10/1968. Di samping 3 jenis pajak pusat diserahkan kepada daerah berdasarkan UU No. 32/1956, dengan UU No. 10/1968 telah diserahkan pula kepada daerah pajak-pajak pusat seperti: (i) bea balik nama kendaraan bermotor, (ii) pajak bangsa asing dan (iii) pajak radio.

2. Kebijakanaksanaan-kebijaksanaan untuk mengisi kekosongan karena tidak dapat dilaksanakannya sebagian besar UU No. 32/1956, misalnya subsidi perimbangan keuangan (untuk anggaran rutin daerah), Cess, dan sebagainya.
3. Kebijakanaksanaan-kebijaksanaan untuk melaksanakan pembangunan daerah yang digariskan dalam Repelita I dan Repelita II, misalnya program-program Inpres.
4. Kebijakanaksanaan-kebijaksanaan khusus yang dihubungkan dengan potensi daerah, misalnya royalty/license fee kehutanan, landrent pertambangan, dan seterusnya.

Untuk lebih jelasnya kebijakanaksanaan-kebijaksanaan pragmatis yang dilakukan Pemerintah sejak tahun 1966 itu adalah sebagai berikut:

1. Melalui APBN

Untuk kegiatan-kegiatan pemerintahan di daerah-daerah, Pemerintah Pusat secara langsung menyalurkan 5 (lima) jenis dana ke daerah-daerah baik Propinsi, Kabupaten, Kecamatan maupun Desa, yaitu:

- 1) Subsidi rutin
- 2) Bantuan pembangunan daerah
- 3) Bagian Pungutan Pusat yang diserahkan kepada Daerah (IPEDA)
- 4) Sumbangan Darurat
- 5) Bantuan Pembangunan Khusus

Subsidi rutin adalah penerimaan daerah yang berasal dari Pusat. Jenis penerimaan ini disebut subsidi Daerah Otonom atau subsidi perimbangan keuangan yang digunakan untuk menutup kebutuhan minimal rutin daerah (gaji-gaji dan tunjangan pangan untuk para pegawai daerah) serta kebutuhan-kebutuhan lain di dalam rangka perkembangan sosial politik dalam negeri. Dana untuk keperluan ini disediakan oleh Direktorat Jenderal Anggaran Departemen Keuangan, sedangkan penetapan kebijakanaksanaan pembagiannya kepada daerah-daerah dilakukan oleh Departemen Dalam Negeri. Dana macam ini oleh Pemerintah Pusat disalurkan ke Propinsi yang pada gilirannya sebagian dana ini disalurkan kembali oleh Propinsi ke Kabupaten dalam bentuk: (i) pemberian subsidi untuk gaji dan tunjangan pegawai daerah Kabupaten (termasuk gaji guru-guru sekolah dasar) serta pelbagai kebutuhan daerah lainnya (diambilkan dari pos cadangan) dan (ii) bantuan lainnya dari Propinsi untuk Kabupaten dan Kotamadya di lingkungannya. Pemberian subsidi perimbangan keuangan ini

tujuannya untuk mengamankan pengeluaran rutin daerah terutama pengeluaran gaji pegawai daerah otonom. Sebagai acuan-ancuan jumlah globalnya dari dana ini adalah 30% dari seluruh penerimaan (negara) dalam negeri. Dasar penetapan besarnya subsidi ini adalah (i) jumlah pegawai daerah otonom; (ii) harga beras per kg dan (iii) pertimbangan sosial-politik dalam negeri.

Penggunaan subsidi perimbangan keuangan ini adalah untuk:

- a. Gaji, pensiun, upah pegawai daerah otonom (termasuk pegawai Inpres)
- b. Kelebihan mengajar dan bantuan belanja barang dan lain-lain
- c. Tunjangan beras (termasuk tunjangan untuk pegawai-pegawai Inpres)
- d. Tunjangan kurang penghasilan bagi pamong desa
- e. Bappeda
- f. Cadangan guna pembinaan sosial politik dalam negeri.

Subsidi perimbangan keuangan ini berbeda dengan pengertian subsidi seperti yang dimaksud UU No. 32/1956. Subsidi perimbangan keuangan ini diberikan kepada Daerah secara umum tanpa perlu ada permintaan dari Daerah.

Penerimaan daerah lainnya yang berasal dari Pusat adalah bantuan pembangunan Daerah. Jenis penerimaan ini ada 3 (tiga) macam yaitu: (i) program bantuan pembangunan Daerah Tingkat I (Inpres Propinsi) dan (ii) program bantuan pembangunan Daerah Tingkat II (Inpres Kabupaten) dan (iii) program bantuan Pembangunan Desa (Inpres Desa).

Kebijakan Pemerintah Pusat dalam memberikan bantuan pembangunan Daerah diadakan sejak dimulainya periode pembangunan, Pelita I sampai Pelita II sekarang ini. Kebijakan Pemerintah dalam memberikan berbagai jenis ~~bantuan pembangunan~~ daerah ini tidak dikenal di dalam UU No. 32/1956. Kebijakan ini dimulai dengan program bantuan pembangunan Desa sejak periode 1969/1970; kemudian disusul dengan program bantuan pembangunan Kabupaten/Kotamadya (Daerah Tingkat II) sejak periode 1970/1971 dan program bantuan pembangunan Daerah Tingkat I sejak 1974/1975.

Program Bantuan Pembangunan Daerah Tingkat I sebenarnya merupakan penyempurnaan atau modifikasi dari sistim SPP-ADO (Sumbangan Pemerintah Pengganti Alokasi Devisa Otomatis) yang telah dikenal sejak tahun 1970/1971; sedangkan sistim SPP-ADO itu sendiri juga merupakan penyempurnaan dari sistim ADO yang mulai berlaku tahun 1966.

Dasar penetapan besarnya dana program bantuan pembangunan Daerah Tingkat I adalah panjang jalan, luas daerah yang dapat ditanami serta panjang sungai yang dapat digunakan untuk lalu lintas, luas areal seluruhnya.

Penggunaan dana program bantuan macam ini ialah untuk pembangunan jalan, pembangunan dan rehabilitasi irigasi, pembangunan proyek-proyek lain dan untuk dana kerja. Dasar penetapan besarnya dana program bantuan pembangunan Daerah Tingkat II dan Desa adalah jumlah penduduk per capita dari Kabupaten/Kotamadya dan Desa yang bersangkutan yang setiap tahun dasar penetapannya berbeda; ditambah insentif yang besarnya menurut prestasi daerah dalam meningkatkan pungutan Ipeda. Penggunaan dana program macam ini adalah untuk pembangunan prasarana jalan dan produksi.

Jenis-jenis bantuan seperti yang telah disebutkan di atas merupakan bantuan untuk program yang bersifat umum. Di samping itu masih ditambah dengan bantuan pembangunan untuk program-program yang bersifat khusus. Bantuan tersebut ialah bantuan pembangunan Sekolah Dasar dan bantuan pembangunan sarana Kesehatan, masing-masing untuk penyediaan sarana-sarana pendidikan, diadakan sejak 1973/1974 dan untuk sarana-sarana kesehatan sejak 1974/1975.

Dasar penetapan besarnya dana program bantuan pembangunan Sekolah Dasar (Keppres Sekolah Dasar) ialah jumlah anak-anak yang berumur 7-12 tahun tetapi tidak dapat ditampung di SD yang ada, terutama di daerah pedesaan dan sebagian daerah perkotaan yang penduduknya berpenghasilan rendah. Penggunaan dana bantuan macam ini ialah untuk pembangunan gedung Sekolah Dasar ditambah untuk buku-buku dan fasilitas-fasilitas lain untuk keperluan belajar.

Dasar penetapan besarnya dana program bantuan pembangunan sarana Kesehatan (Inpres sarana Kesehatan) ialah jumlah Kecamatan dengan mengutamakan Kecamatan yang penduduknya relatif tinggi dan atau Kecamatan terpendil. Untuk pertama kali bantuan diberikan menurut jumlah Kabupaten/Kotamadya. Penggunaan dana macam ini ialah ditujukan untuk: (i) gedung pusat kesehatan masyarakat (Puskesmas), (ii) sarana penyediaan air minum pedesaan dan (iii) tempat pembuangan kotoran, atau yang disebut jamban keluarga.

Salah satu bantuan pembangunan Daerah yang juga bersifat khusus ialah Program Pembangunan Daerah Irian Jaya. Dana bantuan macam ini digunakan untuk pembangunan Irian Jaya yang meliputi pelbagai bidang dan sektor. Dasar penetapan besarnya dana ditentukan menurut kemampuan keuangan Negara.

Bantuan pembangunan khusus lainnya dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah ialah bantuan pembangunan fasilitas universitas di daerah. Dana bantuan ini digunakan untuk pembangunan student center dan fasilitas-fasilitas lainnya yang diperlukan oleh Universitas/Perguruan Tinggi yang ditunjuk. Besarnya penetapan dana ini adalah 1% dari ex - SPP-ADO masing-masing Dati I disisihkan untuk pembangunan fasilitas universitas dan sebesar yang sama dengan hasil pemotongan 10% ex SPP-ADO tersebut disediakan oleh Pemerintah Pusat. Alokasi dana program nasional lewat APBN ke daerah-daerah ini dimaksud sebagai suatu usaha untuk meratakan pembagian hasil-hasil pembangunan ke seluruh daerah. Dengan demikian diharapkan dapat merangsang partisipasi dan keterlibatan masyarakat secara lebih luas dalam proses pembangunan (pump priming policy).

Di samping macam-macam dana program nasional seperti yang telah disebutkan di muka, ada lagi jenis-jenis dana yang disalurkan lewat APBN untuk daerah yaitu dana Iuran Pembangunan Daerah (IPEDA) dan sumbangan Darurat. IPEDA ialah bagian dari pungutan Pusat yang diserahkan kepada Daerah. IPEDA pada hakikatnya adalah pajak tanah pedesaan dan juga perkotaan (a rural and urban land tax) yang dipungut aparat Pemerintah Pusat (Direktorat IPEDA Direktorat Jenderal Moneter Departemen Keuangan) atas nama Kabupaten/Kotamadya. Dasar penetapan besarnya dana IPEDA ialah $2\frac{1}{2}\%$ dari nilai hasil tanah (bumi), kemudian dibagi-bagi: (i) 10% untuk Daerah Tingkat I, (ii) 30% untuk Daerah Tingkat II (Kabupaten/Kotamadya) dan (iii) 10% sebagai saham Dati II pada Bank Pembangunan Daerah. Penggunaan dana tersebut ialah untuk pembangunan daerah.

Sumbangan Darurat dari Pemerintah Pusat kepada Daerah ditetapkan secara insidentil apabila terjadi kejadian luar biasa misalnya antara lain bencana alam. Penggunaan dana ini antara lain untuk rehabilitasi akibat bencana alam seperti banjir, gempa bumi, dan sebagainya.

2. Di luar APBN

Sejak tahun 1968 kebijaksanaan Pemerintah di bidang perimbangan keuangan menetapkan pula penyerahan beberapa sumber pungutan negara yang bersifat non tax yang disalurkan di luar anggaran Pemerintah Pusat. Sumber-sumber non tax ini adalah bagian dari pungutan Pusat yang hasilnya sebagian atau seluruhnya diserahkan kepada Daerah, meliputi:

- 1) Cess
- 2) Sumbangan/pungutan atas hasil penjualan minyak bumi
- 3) Royalties dan Licence Fees Kehutanan
- 4) Royalties dan Licence Fees Perikanan
- 5) Landrent Pertambangan
- 6) Bantuan Dana Tataniaga
- 7) Sumbangan Rehabilitasi Kopra
- 8) Premi Eeras
- 9) Iuran Hasil Hutan Tambahan

Sebagai tambahan perlu dikemukakan di sini bahwa Pemerintah Pusat menyediakan kredit untuk daerah yang disalurkan melalui perbankan. Besarnya jumlah kredit ini ditetapkan oleh Bank berdasarkan jaminan yang ada dan tujuan penggunaannya biasanya untuk pembangunan daerah.

Cess ialah penerimaan non tax yang dikenakan atas beberapa komoditi tertentu di mana hasil pungutan ini digunakan untuk kegiatan penelitian, pengembangan, dan pembinaan dalam rangka peningkatan produksi, mutu, pemasaran atas hasil bumi dan peternakan tertentu. Besarnya cess ini ditetapkan berdasarkan tarif-tarif masing-masing komoditi menurut surat Keputusan Menteri Keuangan dan hasilnya dibagikan 10% untuk Pemerintah Pusat, 10% untuk Dana Fleksibilitas dan 80% untuk Daerah Tingkat I. Dana cess ini tidak nampak pada anggaran Daerah Tingkat I (Propinsi), tetapi digunakan untuk tujuan-tujuan tersebut di atas.

Sumbangan dari Pemerintah Pusat atas hasil penjualan minyak bumi yang diberikan kepada Propinsi mulai berlaku tahun 1973 (lihat Keppres No. 10/1973 dan SK Menteri Keuangan No. Kep. 139/MK/IV/6/1973). Sumbangan ini terbagi atas 2 (dua) bagian, yaitu: (i) yang berupa sumbangan kepada Dati I (Propinsi), ditetapkan sebesar Rp. 0,05 per liter atas bensin (super maupun premium), minyak tanah dan solar, dan (ii) yang berupa pungutan khusus Dati I, ditetapkan sebesar Rp. 1,- per liter atas bensin (super dan premium). Penggunaan dari hasil dana sumbangan minyak bumi ini ditetapkan sendiri oleh daerah baik untuk belanja rutin maupun untuk pembiayaan pembangunan.

Dasar dari pungutan yang disebut royalties/licence fees kehutanan adalah UU No. 32/1967. Hasil pungutan jenis penerimaan ini ialah 70% untuk Daerah Tingkat I dan 30% untuk Pemerintah Pusat. Dari 70% bagian Daerah Tingkat I ini, (i) 30% digunakan untuk pembiayaan pembangunan kehutanan Propinsi dan (ii) 40% untuk pembiayaan pembangunan Propinsi itu sendiri.

Royalties/Licence Fees Perikanan dipungut berdasarkan kontrak-kontrak antara pengusaha perikanan dengan Departemen Pertanian o.g. Ditjen Perikanan.

Keppres yang mengatur hal ini masih dalam proses. Hasil dari penerimaan jenis ini digunakan untuk pembangunan daerah. Penetapan landrent pertambangan berdasarkan UU No. 11 tahun 1967 dan hasilnya digunakan untuk pembangunan daerah. Landrent pertambangan dikenakan baik pada penanaman modal asing pada penanaman modal dalam negeri. Hasil pemungutan landrent pertambangan dari PMA, 15% untuk Pemerintah Pusat, 29,5% untuk Propinsi, 50,5% untuk Kabupaten dan 5% untuk biaya pungutan (collection charge), sedangkan hasil pungutan landrent pertambangan dari PMDN, 30% untuk Pemerintah Pusat, 49% untuk Propinsi dan 21% untuk Kabupaten. Di sini tidak ada collection charge.

Bantuan Dana Tata Niaga ditentukan dalam pelbagai surat keputusan Menteri Perdagangan. Hasilnya digunakan untuk usaha-usaha pembangunan daerah dan sumbangan khusus kepada daerah minus. Besarnya bantuan dana tata niaga ini ditentukan semata-mata atas dasar kebijaksanaan Presiden dan sebagian berdasarkan kebijaksanaan Menteri Perdagangan atas persetujuan Presiden.

Sumbangan Rehabilitasi Kopra (SRK) didasarkan atas Keputusan Presiden (Keppres) No. 67 tahun 1967 dan besarnya sumbangan ini ditetapkan oleh kebijaksanaan Menteri Perdagangan.

Pemberian premi atas penyerahan beras kepada Bulog di daerah, ditetapkan dengan keputusan Presiden No. 47 tahun 1969 di mana dana ini digunakan untuk pembiayaan pembangunan daerah. Besarnya premi beras ini ditetapkan Rp. 0,50 per kg untuk Jawa dan Madura dan Rp. 1,- per kg untuk luar Jawa dan Madura. Cara penggunaan dana ini ditetapkan oleh Pemerintah Daerah itu sendiri yaitu untuk pembangunan daerah.

Iuran Hasil Hutan Tambahan ditetapkan atas dasar Keputusan Presiden No. 66 tahun 1971 di mana besarnya iuran berdasarkan kebijaksanaan Menteri Pertanian dan hasilnya akan digunakan untuk biaya pengerukan, pemeliharaan dan perbaikan sungai serta penggunaan tanah oleh penduduk (settlement). Iuran Hasil Hutan Tambahan ini khusus untuk Kalimantan Timur dan Kalimantan Tengah.

3. Penerimaan yang asalnya dari Daerah itu sendiri

Di samping penerimaan-penerimaan dari Pemerintah Pusat seperti yang telah disebutkan di muka, terdapat sumber-sumber penerimaan daerah itu sendiri yang dalam garis besarnya terdiri atas: (i) pajak pusat yang diserahkan kepada daerah yang sekarang menjadi pajak daerah seperti pajak verponding, pajak rumah tangga, pajak kendaraan bermotor, bea balik nama kendaraan bermotor; (ii) pajak asli dari daerah sendiri seperti pajak atas izin menangkap ikan di perairan umum diwilayahnya dan pajak sekolah yang semata-mata dipergunakan membiayai pembangunan gedung-gedung SD yang jadi beban Pemerintah Daerah; (iii) opsen atas pajak kekayaan dan opsen atas cukai bensin dan (iv) pelbagai jenis retribusi. Jenis-jenis penerimaan seperti yang telah disebut di atas adalah jenis-jenis penerimaan Daerah Tingkat I (Propinsi). Jenis-jenis penerimaan Kabupaten/Kotamadya adalah: (i) pajak Pusat yang diserahkan kepada Kabupaten/Kotamadya seperti pajak jalan, pajak verponding, pajak potong (slaughter tax), pajak pembangunan I, pajak bangsa asing dan pajak radio; (ii) pajak asli daerah sendiri seperti pajak tontotan, pajak atas reklame, pajak anjing, dan sebagainya dan (iii) pelbagai jenis retribusi.

II. Masalah Yang Dihadapi Sekarang Dan Apa Yang Mau Dicapai

Seperti diketahui bahwa dewasa ini Pemerintah bersama-sama dengan DPR belum berhasil menciptakan dasar hukum (bertaraf undang-undang) di bidang keuangan daerah dan perimbangannya yang betul-betul bisa disebut sistim.

Pemecahan masalah perimbangan keuangan antara Pusat dan Daerah sejak tahun 1966 diadakan lewat kebijaksanaan-kebijaksanaan yang pragmatis sifatnya seperti yang telah diuraikan panjang lebar pada bagian-bagian di muka.

Dari hasil-hasil penelitian sementara yang pernah dilakukan baik dari kalangan para ahli dalam negeri maupun para ahli luar negeri dapat disimpulkan bahwa sistim perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah belum memuaskan. Situasi keuangan daerah belum sehat, termasuk aspek-aspek manajemen, administrasi dan organisasinya serta adanya kekurangan-kekurangan dalam hal keseragaman dalam standar dan kebijaksanaannya.

Salah satu kesulitan dari studi dan penelitian yang pernah dilahirkan itu adalah kurangnya informasi tentang posisi keuangan tiap Propinsi dan Kabupaten. Kesulitan yang lain ialah bahwa pembagian fungsi di antara pelbagai tingkat pemerintah di Indonesia belum memadai didefinisikan (*is not adequately defined*). Berdasarkan kekurangan-kekurangan ini kesimpulan-kesimpulan yang tepat sukar dilakukan. Akan tetapi sebagai observasi umum dapat dikemukakan bahwa sumber-sumber keuangan baik di tingkat Propinsi maupun di tingkat Kabupaten belum cukup menunjang tugas-tugas yang harus dilaksanakan.

Menurut hemat penulis studi dan penelitian tentang sistim hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah perlu secara terus-menerus (*continues*) dilakukan.

Sesuai dengan masa pembangunan sekarang ini, ada dua tujuan pokok yang perlu dicapai dari studi dan penelitian tersebut, yaitu pertama untuk melihat secara tepat bagaimana sistim yang ada sekarang melakukan operasinya di dalam prakteknya (*how the existing system operates in practice*) dan kemudian sistim yang berlaku sekarang ini perlu diperbandingkan dengan ketentuan yang terdapat di dalam peraturan pemerintah dan undang-undang. Hal ini perlu dilakukan untuk melihat sampai berapa jauh penyimpangannya dan mengapa ada penyimpangan di dalam prakteknya. Kedua ialah, perlu dicari (*finding out*) cara-cara meningkatkan otonomi Pemerintah Daerah dengan keyakinan bahwa semakin besar otonomi adalah semakin esensial untuk perencanaan daerah yang terkoordinasi dan penting juga di dalam kaitannya untuk mewujudkan tujuan-tujuan pembangunan seperti yang dimaksud dalam Repelita II.

Telah disebutkan di muka bahwa di dalam rangka merumuskan sistim perimbangan keuangan yang tepat dan baik, maka disadari perlunya terlebih dahulu melakukan studi tentang hubungan fungsi antara pelbagai tingkat pemerintah di

Indonesia. Yang mau diteliti dalam hal ini ialah: (1) sampai seberapa jauh batas-batas hubungan fungsi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang termasuk ke dalam pengertian desentralisasi, tugas pembantuan dan dekonsentrasi, dan (2) apa batasan-batasannya atau ukuran-ukurannya untuk menentukan (to identify) lebih jauh pengertian-pengertian desentralisasi, tugas pembantuan dan dekonsentrasi.

Pemecahan masalah-masalah tersebut adalah penting untuk dapat mengelompokkan kegiatan-kegiatan pemerintahan secara pasti mana dari kegiatan-kegiatan tersebut termasuk ke dalam dekonsentrasi, tugas pembantuan atau desentralisasi.

Perlu ditambahkan di sini bahwa kegiatan-kegiatan pemerintahan yang termasuk ke dalam pengertian dekonsentrasi dan tugas pembantuan (medebewind) dibiayai oleh Pemerintah Pusat, sedangkan kegiatan-kegiatan yang termasuk ke dalam pengertian desentralisasi dibiayai oleh Pemerintah Daerah. Apabila Pemerintah Daerah belum mampu membiayai kegiatan-kegiatan yang termasuk ke dalam pengertian desentralisasi maka Pemerintah Pusat akan memberikan sejumlah subsidi atau sumbangan kepada Pemerintah Daerah.

Untuk menemukan suatu ukuran mana dari pelbagai kegiatan pemerintahan termasuk ke dalam pengertian desentralisasi, tugas pembantuan dan dekonsentrasi, tentu kita tidak boleh lepas berpijak dari atau pikiran bahwa negara kita adalah negara kesatuan dengan landasan idiil Pancasila dan landasan konstitusional UUD 1945.

Di samping itu harus disadari pula bahwa prioritas nasional yang dipilih sekarang adalah pembangunan (ekonomi) dengan antara lain memperhatikan pertumbuhan daerah yang seimbang. Implikasi dari alam pikiran: (i) negara kesatuan dan (ii) keharusan diwujudkannya pembangunan ekonomi nasional adalah bahwa pola hubungan fungsi antara pelbagai tingkat pemerintahan di Indonesia harus dilihat sebagai mata rantai suatu proses yang merupakan satu kesatuan yang bulat di mana tanggung jawab secara keseluruhan terletak di tangan Pemerintah Pusat. Oleh karena itu semua kegiatan pemerintahan yang ada di daerah, baik yang menjadi wewenang dan tanggung jawab Pemerintah Pusat maupun yang menjadi wewenang dan tanggung jawab Pemerintah Daerah harus dilihat dalam hubungannya dengan suatu proses yang demikian itu.

Dari pandangan tersebut di muka dapat dikatakan bahwa kegiatan-kegiatan yang memerlukan koseragaman (uniformity), di dalam standar dan kebijaksanaan (policy), kegiatan-kegiatan yang interaksinya atau "spillover"-nya sampai meluas ke luar daerah lainnya, seharusnya menjadi tanggung jawab Pemerintah Pusat atau Pemerintah Tingkat atasnya.

Di samping itu segala kegiatan yang mempunyai nilai-nilai strategis, pertahanan dari keamanan nasional juga menjadi tanggung jawab Pemerintah Pusat. Di luar ukuran tersebut di atas, barulah menjadi tanggung jawab Pemerintah Daerah. Sebagai tambahan dapat dikemukakan di sini bahwa apabila kegiatan-kegiatan pemerintahan mempunyai skala operasi yang besar (large scale operation) biasanya lebih efisien ditangani oleh Pemerintah Pusat. Akan tetapi di dalam praktiknya hal tersebut tidak selalu demikian.

Arti "mengurus rumah tangga sendiri" bagi Daerah Otonom sebenarnya meliputi kegiatan-kegiatan yang hasil dan manfaatnya hanya dinikmati masyarakat setempat (particular residents). Di samping itu arti "mengurus rumah tangga sendiri" juga dibatasi oleh: (i) memenuhi syarat yang nyata dan (ii) bertanggung jawab.

Nyata artinya bahwa sesuatu daerah telah memenuhi syarat-syarat tertentu sehingga daerah tersebut berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Yang menilai syarat-syarat ini menurut UU No. 5/1974 ialah Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah yang anggotanya terdiri dari beberapa orang Menteri dan diketuai oleh Menteri Dalam Negeri (lihat pasal 10 dari UU tersebut berikut penjelasannya).

Bertanggung jawab artinya bahwa dalam mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri itu sesuatu daerah tidak boleh melakukan hal-hal yang menyimpang apalagi bertentangan dengan rencana dan pelaksanaan pembangunan lima tahun yang sudah menjadi prioritas nasional dewasa ini.

Dari pokok-pokok pikiran tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa kegiatan-kegiatan yang mengandung nilai-nilai strategis integritas, dan hankamnas seharusnya dimasukkan ke dalam dekonsentrasi. Juga apabila kegiatan-kegiatan tertentu yang memerlukan koseragaman dalam standar dan kebijaksanaan, maka seharusnya kegiatan-kegiatan tersebut dimasukkan ke dalam dekonsentrasi. Sedangkan kegiatan-kegiatan di luar ukuran itu bisa dimasukkan ke dalam desentralisasi.

Mengenai batasan dari tugas pembantuan (medebewind) seperti yang dirumuskan dalam UU No. 5/1974 itu dapat dikemukakan bahwa ada kegiatan-kegiatan yang sebenarnya menjadi urusan Pemerintah Pusat tetapi dilaksanakan oleh Pemerintah Daerah dengan pertimbangan: (i) kemampuan aparat Pemerintah Pusat di daerah adalah terbatas, dan (ii) penghematan biaya dan efisiensi pada umumnya.

Dari pengertian tersebut di muka dapat dikatakan bahwa ukuran-ukuran untuk menentukan batasan dan ruang lingkup tugas pembantuan adalah tidak berbeda dengan nilai-nilai atau ukuran-ukuran untuk menentukan ruang lingkup dan batasan dekonsentrasi, hanya dalam hal ini tugas pembantuan bisa ditampilkan sebagai masalah pilihan yaitu maksudnya bahwa di dalam melaksanakan fungsi atau tugas pemerintahan semacam itu bisa dilakukan sendiri oleh Pemerintah Pusat atau dilaksanakan Pemerintah Daerah. Apabila tugas-tugas pemerintah di daerah yang menjadi urusan Pemerintah Pusat, pelaksanaannya (kegiatan-kegiatan) diserahkan kepada Pemerintah Daerah, hal ini menjadi tugas pembantuan.

Sebagai catatan dapat dikemukakan bahwa menurut logikanya mengelompokkan kegiatan-kegiatan yang bisa dinyatakan sebagai tugas pembantuan adalah lebih sulit daripada mengelompokkan kegiatan-kegiatan yang dapat dimasukkan ke dalam desentralisasi atau dekonsentrasi, sebab dalam hal ini menyangkut soal pilihan antara mempertimbangkan kemampuan aparat Pemerintah Pusat yang di daerah dan pertimbangan penghematan biaya dan efisiensi.

Pokok-pokok pikiran tersebut di muka tentu saja masih sangat sederhana, sehingga pandangan-pandangan tersebut perlu dikembangkan lebih jauh atau ditolak sama sekali. Dalam mengidentifikasi lebih jauh pengertian-pengertian desentralisasi, tugas pembantuan dan dekonsentrasi haruslah obyektif, yaitu harus dapat dihindari pikiran-pikiran subyektif seperti nilai-nilai patriotisme daerah atau pusat sentris.

Perlunya perumusan hubungan fungsi antara Pusat dan Daerah ini adalah untuk dijadikan indikator di dalam menetapkan kebutuhan riil Daerah serta penentuan sumber keuangan yang perlu diberikan kepada Daerah. Dengan demikian sekaligus dapat dirumuskan kembali pengaturan beban pengeluaran Daerah yang melampaui kemampuannya dan yang sifatnya sensitif baik dilihat dari sudut politik maupun sosial. Beban ini,

contohnya, menyangkut beban belanja pegawai Daerah yang rata-rata mencapai 80% sampai 90% dari belanja rutin Daerah dewasa ini.

Dewasa ini di Indonesia bukannya tidak ada perumusan hubungan fungsi antara Pusat dan Daerah, akan tetapi pengaitan antara hubungan keuangan dan hubungan fungsi belum mendapat perhatian. Peraturan yang mengatur hubungan fungsi itu banyak tetapi tersebar-sebar dalam polbagai peraturan Pemerintah tentang penyerahan urusan dan terdapat pula dalam undang-undang pembentukan daerah otonom. Akan tetapi kesemuanya itu tidak dituangkan ke dalam sistematika yang terkoordinasi dan konsisten satu sama lain. Dewasa ini sukar diketahui dengan jelas batas-batas tugas antara Pusat dan Daerah, lagi pula pelaksanaan hubungan fungsi di daerah ternyata tidak selalu sesuai dengan peraturan-peraturan yang ada.

Dilihat dari sudut perimbangan keuangan itu sendiri, sebenarnya kebijaksanaan-kebijaksanaan pragmatis yang dilakukan sekarang walaupun sudah dianggap baik, namun belum menjamin konsistensi antara sumber-sumber keuangan daerah dan kebutuhannya. Di samping itu ketergantungan Daerah terhadap subsidi/bantuan Pusat terlampau besar. Juga sampai sekarang belum ditemui ukuran-ukuran pembagian dana yang tepat kepada daerah-daerah.

Konstatasi seperti yang disebutkan di muka telah ditemukan oleh penelitian-penelitian yang selama ini dilakukan baik oleh team dalam maupun luar negeri.

Untuk menghilangkan atau setidaknya mengurangi pola ketergantungan daerah terhadap subsidi-subsidi dari Pusat, maka pada umumnya terdapat suatu pandangan bahwa perlu digali sumber-sumber asli penerimaan daerah serta diciptakannya sistim bagi hasil (shared taxes) yang menyorahkan sebagian hasil pajak-pajak yang dipungut Pusat.

Mengenai pemikiran pajak-pajak atau penerimaan asli daerah dapat dikemukakan bahwa untuk waktu-waktu mendatang belum bisa diandalkan, mengingat potensi pajak daerah untuk waktu sekarang dan mendatang masih sangat rendah. Di samping itu, belum dianggap bijaksana untuk menyorahkan lagi pajak-pajak dari pusat menjadi pajak-pajak daerah yang baru. Pertimbangannya adalah bahwa untuk waktu mendatang pemungutannya masih akan tidak efektif terutama keadaan ini dialami bagi daerah-daerah yang aparaturnya lemah.

Alternatif yang terbaik untuk memperkuat keuangan daerah tanpa banyak ketergantungannya pada subsidi Pusat ialah sistim bagi hasil, termasuk pungutan-pungutan non tax seperti misalnya licence fee dan royalties kehutanan, land rent pertambangan dan sebagainya. Yang lebih penting lagi dari sistim bagi hasil ini adalah penyerahan sebagian hasil (revenue sharing) kepada daerah yang berasal dari jenis-jenis pajak tertentu dari Pusat yang cara pembagiannya tidak seperti dalam sistim perimbangan keuangan menurut UU No. 32/1956 akan tetapi daerah langsung mendapat persentase dari hasil penerimaan pajak-pajak yang bersangkutan di daerahnya. Dilihat dari sudut administratif-organisasi pemungutan pajak maka sistim semacam itu dimaksud untuk meningkatkan kegairahan daerah di dalam membantu Direktorat Jenderal Pajak Departemen Keuangan, karena dalam hal ini daerah-daerah langsung menerima bagian dari hasil pungutan pajak-pajak tersebut.

Untuk pelaksanaan sistim bagi hasil yang disebut terakhir ini (shared taxes) perlu diperhatikan kelemahan-kelemahan dari sistim tersebut yaitu: (i) kemungkinan ketidakadilan seperti misalnya Pajak Perseroan yang dipungut dari suatu perusahaan di DKI Jaya sebenarnya juga merupakan penerimaan daerah-daerah lainnya karena mungkin daerah-daerah usaha perusahaan tersebut meliputi beberapa daerah, dan (ii) potensi daerah yang sangat berbeda-beda dapat mengakibatkan adanya perbedaan penerimaan yang menyolok.

Untuk menghindari kelemahan-kelemahan tersebut, bisa ditempuh cara-cara tertentu. Pertama, harus dipilih jenis-jenis pajak yang mempunyai ciri khas daerah artinya pajak-pajak yang pada dirinya kurang mempunyai "spillovers" ke daerah lain. Akan tetapi sayangnya pajak-pajak yang semacam itu biasanya "kurus" hasilnya. Memang inilah masalahnya. Rumusan yang semacam itu lebih dititik-beratkan pada segi keadilannya.

Kedua, ialah bahwa daerah-daerah akan diklasifikasikan ke dalam 4 (empat) kelompok menurut potensinya masing-masing di mana daerah yang paling tinggi potensinya (potensi penerimaan pajak) akan mendapat bagian yang lebih kecil daripada daerah yang potensinya lebih rendah.

Prosentasi bagi hasil ini seharusnya tidak ditetapkan tiap-tiap tahun, melainkan ditetapkan dengan undang-undang. Dengan demikian peranan subsidi dan bantuan hanyalah merupakan alat untuk menutup kekurangan-kekurangan (defisit) yang benar-benar terjadi atau terpaksa terjadi. Dilihat dari sudut ini, nampaklah bahwa subsidi dan bantuan Pemerintah Pusat benar-benar dilakukan untuk memperkuat perwujudan Daerah Otonom.

Di samping itu perlu ditambahkan di sini bahwa besarnya penetapan prosentasi bagi hasil yang ditentukan lewat undang-undang itu bukan berarti tidak bisa dirubah untuk selama-lamanya. Penetapan lewat undang-undang itu hanya menjamin kepastian hukum bagi semua pihak, tetapi belum tentu sesuai dengan kebutuhan dalam masa pembangunan yang berencana. Untuk keperluan itu penetapan prosentasi bagi hasil harus dalam kaitannya dengan kebutuhan pembangunan baik dilihat secara sektoral maupun secara regional. Dengan demikian setiap satu periode sekali, misalnya 5 (lima) tahun sekali, prosentasi penetapan bagi hasil tersebut harus ditinjau kembali, tentunya dengan cara merubah undang-undang yang lama menciptakan undang-undang yang baru.

III. Gambaran Keadaan Keuangan Daerah Dewasa ini

Untuk melengkapi uraian-uraian di muka yang pada pokoknya menggambarkan apa itu perimbangan keuangan di Indonesia beserta masalahnya, maka ada baiknya sebagai ilustrasi berikut ini akan diuraikan sepiantas lalu gambaran keadaan keuangan daerah dewasa ini.

Apa yang mau diuraikan berikut ini tentu saja jauh daripada lengkap dan memuaskan mengingat kesempatan dan data yang terbatas tambahan pula ada data dan informasi dari penelitian-penelitian yang penulis ketahui, belum boleh disebar-luaskan kepada masyarakat. Dengan demikian penyajian data kuantitatif adalah sedikit sekali.

Telah digambarkan pada uraian-uraian di muka bahwa keadaan keuangan daerah pada umumnya belum sehat. Pertama, penerimaan pajak-pajak serta retribusi daerah pada umumnya sangat kecil sekali kecuali Jakarta Raya.

Kedua, sebagai akibat dari hal yang pertama pada umumnya daerah-daerah di dalam menggiatkan roda pemerintahan daerah sangat tergantung pada subsidi dari Pemerintah Pusat. Keadaan seperti ini tentu saja justru bukan merupakan kondisi yang baik.

Sebagai ilustrasi untuk menjelaskan betapa kecilnya baik potensi maupun realisasi penerimaan asli¹ daerah, akan diuraikan hal-hal sebagai berikut:

1. Dalam periode anggaran 1969/1970-1972/1973 rata-rata penerimaan asli Propinsi-propinsi menunjukkan angka sebesar 12% dari seluruh penerimaan Propinsi (artinya termasuk penerimaan-penerimaan dari Pusat), dengan trend yang mendatar saja. Daerah-daerah (Propinsi) yang penerimaan aslinya menunjukkan angka di bawah 10% dari seluruh penerimaannya pada periode itu ternyata dialami oleh separuh dari seluruh Propinsi yang ada. Propinsi-propinsi tersebut antara lain: Aceh, Sumatra Barat, Bengkulu, Lampung, Kalimantan Barat, Kalimantan Tengah, Kalimantan Selatan, Kalimantan Timur, Sulawesi Tengah, Sulawesi Selatan dan Sulawesi Tenggara, Nusa Tenggara Barat, Nusa Tenggara Timur, Maluku dan Irian Jaya. Sebagai catatan di sini dapat dikemukakan ialah satu hal yang menarik bahwa di antara sejumlah daerah yang prosentasi penerimaan asli sangat kecil itu, ternyata ada beberapa daerah dalam kelompok ini menunjukkan trend yang menaik, walaupun tidak tajam, namun cukup mantap. Daerah-daerah tersebut misalnya Aceh, Sumatra Barat, Lampung, Kalimantan Barat dan Kalimantan Tengah. Sebaliknya Kalimantan Timur menunjukkan perkembangan yang mengejutkan. Prosentasi penerimaan aslinya terhadap seluruh penerimaannya, menunjukkan angka sebesar 29,18% pada awal periode tersebut, menjadi 1,93% pada akhir periode tersebut. Seperti diketahui Kalimantan Timur ini adalah daerah industri kehutanan dan pertambangan yang berpotensi tinggi. Daerah-daerah yang penerimaan aslinya menunjukkan prosentasi di antara 10-20%, dari seluruh penerimaan pada periode 1969/1970-1972/1973 adalah Sumatra Utara, Jambi, Sumatra Selatan, Jawa Barat, Jawa Tengah, DI Yogyakarta, Jawa Timur, Sulawesi Utara dan Bali.

¹ Yang dimaksud dengan sumber-sumber penerimaan asli daerah sendiri meliputi pajak-pajak daerah, retribusi daerah dan lain-lain penerimaan di luar penerimaan pajak dan retribusi seperti penerimaan dari Dinas-dinas Daerah, Perusahaan Daerah, perusahaan barang-barang milik daerah, perseroan dan sebagainya.

Propinsi Riau ternyata penerimaan aslinya melobihi propinsi-propinsi seperti yang disebutkan di muka, yaitu mencapai 35% dari seluruh penerimaannya (untuk periode 1972/1973) sedangkan DKI Jaya adalah daerah tingkat I yang paling besar prosentasi penerimaan asli daerahnya jika dibandingkan dengan seluruh penerimaannya yaitu sebesar 74% untuk periode 1972/1973. Sebagai catatan perlu dikemukakan di sini bahwa struktur Pemerintah DKI Jaya berbeda dengan daerah-daerah lainnya (Propinsi); semua sumber pendapatan baik Daerah Tingkat I maupun Daerah Tingkat II dalam lingkungan DKI Jaya, dipungut seluruhnya oleh DKI Jaya.

2. Mengenai pajak-pajak asli daerah dapat dikemukakan bahwa pada umumnya pajak-pajak merupakan sumber utama pendapatan asli daerah. Prosentasi pajak-pajak asli daerah jika dibandingkan dengan seluruh penerimaan asli daerah pada periode 1969/1970-1972/1973 rata-rata menunjukkan angka sebesar 35%. Dilihat dari sudut perkembangannya selama periode tersebut pajak-pajak menunjukkan trend yang mendatar bagi 26 daerah propinsi di Indonesia; kecuali Lampung, Jawa Barat, Yogyakarta dan Kalimantan Timur yang prosentasi pendapatan pajaknya terhadap penerimaan asli daerah masing-masing memperlihatkan trend yang menaik yang paling mantap. Apabila pajak-pajak daerah dibandingkan dengan besarnya penerimaan seluruhnya (yang diterima daerah-daerah) maka pada umumnya prosentasi pajak-pajak daerah terhadap seluruh penerimaan daerah hanyalah menunjukkan angka rata-rata 4% setahun; bahkan untuk daerah-daerah Bengkulu, Kalimantan Barat, Kalimantan Tengah dan Irian Jaya, prosentasi penerimaan pajak-pajak selama periode tersebut menunjukkan angka yang kurang dari 1% dari seluruh penerimaan masing-masing daerah tersebut. Untuk DKI Jaya, pajak-pajak DKI ini merupakan sumber penerimaan daerah yang cukup menonjol yaitu berkisar pada angka 34% dari seluruh penerimaannya. Bahkan pada tahun anggaran 1970/1971 dan 1972/1973, DKI Jaya dapat menutup seluruh pengeluaran rutinnya dengan dana yang diperolehnya dari pajak-pajak, sedangkan daerah-daerah lainnya penerimaan pajak-pajak hanya bisa menutup seluruh pengeluaran rutinnya rata-rata di sekitar 7,5%.

3. Dilihat dari sudut kemampuan sumber keuangan daerah yang berasal dari daerah itu sendiri guna membiayai seluruh pengeluaran rutin daerah, dapat diketahui bahwa setiap tahun hanya dapat menutup 25% dari seluruh pengeluaran rutin daerah. Perlu diketahui bahwa pada umumnya pengeluaran rutin daerah-daerah menunjukkan perimbangan 65% seluruh pengeluaran daerah. Dengan perkataan lain 35% merupakan pengeluaran pembangunan. Kenyataan tersebut di atas merupakan perkecualian bagi DKI Jaya, karena daerah ini memiliki penerimaan dari daerah itu sendiri yang pernah mampu mencapai dua kali lipat dari pengeluaran rutinnya, sehingga tersedia surplus yang bisa dialihkan penggunaannya untuk pengeluaran pembangunan daerah DKI Jaya.

Penutup

Sepintas lalu, nampaknya masalah perimbangan keuangan antara Pusat dan Daerah adalah masalah biasa, lagu lama, bahkan soalnya "itu-itu juga".

Kesan tersebut nampaknya memang demikian. Masalah perimbangan keuangan dari dahulu hingga sekarang hanyalah berkisar pada masalah-masalah: (i) menetapkan pajak-pajak daerah, (ii) bagi hasil (shared tax) dan (iii) subsidi atau grants, serta ditambah lagi dengan masalah (iv) bagaimana menetapkan pembagian tugas (division of tasks) antara Pusat dan Daerah, yang menjadi prasyarat bagi perumusan sistem perimbangan keuangan yang baik.

Dilihat dari sudut ini, masalah perimbangan keuangan kelihatannya merupakan masalah biasa. Akan tetapi, seperti telah disebutkan di bagian pendahuluan, selama kegiatan pemerintahan merupakan faktor yang dinamis, maka masalah perimbangan keuangan selalu muncul. Ia selalu muncul dalam setiap perubahan waktu dan keadaan. Lebih-lebih buat Indonesia dan negara-negara berkembang pada umumnya, fungsi-fungsi pemerintah dalam masa pembangunan sekarang ini makin meningkat, baik kuantitas maupun kualitasnya. Peranan pemerintah dalam usaha pembangunan bukan saja memberi pengarah, bimbingan dan fasilitas kepada masyarakat, tetapi juga memegang peranan yang aktif.

Masalah perimbangan keuangan merupakan bagian yang tak terpisahkan dari masalah keuangan negara sebagai alat kebijaksanaan negara di dalam menunjang pembangunan.

Dengan adanya sistim perimbangan keuangan yang baik, misalnya dapat dipakai sebagai alat yang turut mewujudkan pertumbuhan daerah-daerah yang seimbang, suatu cita-cita yang menjadi salah satu prioritas pembangunan yang mau dicapai dalam Repelita II.

Adanya laju pertumbuhan yang tidak seimbang dari daerah-daerah bakal menimbulkan akibat-akibat yang negatif baik di bidang sosial, politik, ekonomi maupun keamanan.

Salah satu akibat yang mungkin timbul dari adanya pertumbuhan daerah-daerah yang tidak seimbang yaitu apa yang oleh Professor Myrdal disebut dengan istilah "back - wash effect". Istilah tersebut mau menggambarkan adanya kemunduran pertumbuhan ekonomi yang terus-menerus di suatu daerah karena pengaruh pertumbuhan ekonomi yang kuat, terjadi di daerah lain (di DKI Jaya misalnya). Kemunduran ekonomi tersebut dapat berupa tersedotnya tenaga-tenaga produktif dan sumber-sumber ekonomi lainnya ke daerah yang sudah maju pertumbuhannya.

Kekhawatiran akan timbulnya back-wash effect ini bisa terjadi di daerah-daerah di Indonesia. Beberapa indikasi menunjukkan bahwa daerah-daerah yang masih lambat pertumbuhannya adalah Irian Jaya, Madura, Nusa Tenggara Barat dan Timur, Sulawesi Tenggara, Sulawesi Tengah, sedangkan daerah-daerah yang cepat pertumbuhannya adalah Jakarta Raya, Jawa Timur, Sumatra Utara, Lampung, Kalimantan Timur, Sulawesi Utara dan Sulawesi Selatan. Keadaan yang pinoang seperti itu memang harus diperbaiki dengan meletakkan dasar-dasar perencanaan dan kebijaksanaan yang mantap (konsisten) dan menyeluruh serta dikaitkan dengan rencana dan langkah-langkah usaha mencapai pembangunan ekonomi pada umumnya.

Pertumbuhan daerah-daerah seimbang berarti pemerataan penyebaran kegiatan-kegiatan, khususnya kegiatan-kegiatan ekonomi. Perkembangan daerah-daerah seimbang tidak berarti semua daerah harus berkembang dengan laju pertumbuhan sama cepat, akan tetapi masing-masing daerah harus berkembang di dalam perkembangan yang serasi.

Seperti telah dikatakan di muka, salah satu alat kebijaksanaan untuk mewujudkan pertumbuhan seimbang dari daerah-daerah ialah keuangan negara, baik keuangan negara yang dilola (manage) oleh Pemerintah Pusat, maupun yang dilola oleh Pemerintah Daerah. Dalam hubungannya dengan hal ini, peranan perimbangan keuangan (intergovernmental fiscal relations) adalah strategis sekali.

Pada dewasa ini terdapat suatu pendapat yang luas bahwa sasaran utama yang mau dicapai dari perimbangan keuangan adalah mewujudkan daerah supaya menjadi daerah yang benar-benar berotonomi, karena apabila daerah otonom itu benar-benar terwujud justru menjadi syarat bagi tercapainya pertumbuhan seimbang dari daerah-daerah. Pada gilirannya proses pembangunan, regional maupun sektoral akan lebih licin lagi jalannya.

Memang, secara juridis formil 26 Propinsi di Indonesia adalah daerah-daerah tingkat I yang otonom, akan tetapi bukan berarti secara ekonomis daerah-daerah tersebut sudah memenuhi syarat-syarat otonomi daerah. Hal ini terbukti dari adanya kenyataan bahwa kemampuan keuangan daerah itu sendiri masih sangat lemah, sebagian besar dari propinsi-propinsi sangat tergantung dari subsidi-subsidi Pusat.

Pemerintah bersama-sama dengan DPR belum berhasil menemukan suatu rumusan yang tepat untuk merapih-rapihkan pembagian keuangan antar daerah, baik yang meliputi penetapan ukuran menentukan mana yang merupakan pajak-pajak Pusat dan mana yang merupakan pajak-pajak daerah, bagaimana caranya menetapkan bagi hasil dari pajak-pajak Pusat yang sebagian hasilnya diberikan kepada daerah (shared revenue system), maupun bagaimana menentukan sistim subsidi atau grants yang benar-benar dapat meningkatkan kemampuan suatu daerah untuk berotonomi.

Telah banyak penelitian dilakukan dengan tujuan untuk menemukan bagaimana merumuskan suatu sistim perimbangan keuangan yang baru. Disadari bahwa sistim tersebut harus dapat mengurangi ketergantungan Daerah terhadap subsidi atau bantuan Pusat, sehingga Daerah benar-benar dapat melaksanakan hak otonominya dengan baik. Apabila otonomi suatu daerah makin kuat terdapat suatu keyakinan akan makin baiknya suatu perencanaan daerah yang terkoordinasi dan ini penting dalam kaitannya dengan tujuan-tujuan pembangunan seperti yang dimaksud dalam Repelita II.

Memperkecil ketergantungan Daerah terhadap bantuan dari Pusat berarti perlunya dikembangkan pendapatan daerah dengan jalan lebih banyak memberikan sebagian hasil pungutan pajak-pajak Pusat, di samping tetap memberikan bagi hasil non tax seperti iuran hasil hutan, landrent pertambangan, cess, dan sebagainya.

Dalam rangka bagi hasil pajak-pajak (shared tax) harus diperhatikan kelemahan-kelemahan seperti yang telah disebutkan di muka yaitu jangan sampai menimbulkan ketidak-adilan dan jangan sampai justru menimbulkan pertumbuhan daerah yang tidak merata.

Sementara pendapat menyarankan beberapa jenis pajak yang dirasakan tepat untuk dibagi-hasilkan kepada daerah-daerah yaitu: (i) pajak pendapatan, (ii) pajak kekayaan, (iii) pajak atas bunga, dividen dan royalty, (iv) bea meterai dan (v) pajak penjualan dalam negeri.

Pajak-pajak yang dipilih dalam rangka bagi hasil ini dilakukan dengan ukuran bahwa sedapat mungkin adalah jenis-jenis pajak yang erat hubungannya dengan kegiatan ekonomi yang ada di daerah itu sendiri.

Oleh karena potensi perpajakan di tiap daerah berbeda dan bahkan di daerah-daerah tertentu perbedaannya sangat menyolok, maka perlu membagi-bagi daerah ke dalam beberapa golongan berdasarkan potensinya, misalnya daerah kaya, daerah setengah kaya, daerah menengah dan daerah minus. Prosentasi bagian yang diterima daerah kaya seharusnya ditetapkan lebih kecil daripada prosentasi untuk daerah-daerah lainnya.

Untuk dapat menetapkan prosentasi yang tepat diperlukan adanya pembagian tugas yang jelas antara Pusat dan Daerah serta antar Daerah itu sendiri sehingga diperoleh gambaran yang riil dan pasti.

Dengan dikembangkannya sistim bagi hasil ini, bukan berarti peranan subsidi akan hilang. Oleh karena sistim negara kita adalah negara kesatuan, maka ketergantungan daerah bagaimanapun juga tentu tetap ada, hanya sekarang diusahakan jangan terlampau besar.

Hakekat dari subsidi atau grants, apakah bersifat block grants, conditional grants maupun matching grants, adalah untuk memperkuat tingkat otonomi suatu daerah serta untuk meratakan dan menyebarkan kegiatan pembangunan ke seluruh daerah.

Tiap-tiap jenis subsidi atau sumbangan yang akan diperkenalkan itu harus diwujudkan di dalam suatu sistim yang konsisten dan terintegrasi dengan kebutuhan-kebutuhan pembangunan.

Akhirnya perlu dikemukakan di sini sebagai kesimpulan umum yaitu agar supaya cara bekerjanya sistim perimbangan keuangan sebagai alat kebijaksanaan keuangan negara untuk mencapai pertumbuhan daerah-daerah yang seimbang dapat berjalan dengan efektif, perlu dipenuhi beberapa syarat.

Pertama adalah bahwa harus ada penetapan (perencanaan) tujuan yang jelas, yang mau dicapai daerah, baik kualitatif maupun kuantitatif. Hal ini penting untuk menentukan arah pelaksanaan penggunaan keuangan negara sebagai alat kebijaksanaan negara sehingga diharapkan dapat dicapai hasil-hasil yang positif, efisien dan tepat pada waktunya.

Jalan pikiran tersebut memang seharusnya demikian, akan tetapi di dalam kenyataannya adalah sukar untuk merumuskannya secara tepat dan terperinci. Lebih-lebih daerah-daerah selalu dihadapkan dengan hukum kelangkaan (the law of scarcity) di mana kita dipaksa untuk memilih tujuan-tujuan yang penting terlebih dahulu, mengingat kemampuan (baca dana) yang terbatas. Di samping itu adalah sukar untuk menetapkan rencana fisik pembangunan daerah. Untuk mengadakan perencanaan regional yang baikpun kita harus dapat memberi batasan (definisi) apa yang diartikan region itu, apa yang menjadi batas kesatuan region di dalam hubungannya dengan pembangunan daerah. Selanjutnya perlu dipikirkan penetapan proyek-proyek yang bagaimana yang bakal menimbulkan efek berantai, baik ke muka (forward linkage), maupun ke belakang (back ward linkage). Pemilihan proyek-proyek yang mempunyai efek berantai ini penting untuk menimbulkan dinamika kegiatan daerah (region) menuju suatu pertumbuhan yang seimbang.

Kedua, ialah bahwa harus ada penetapan yang jelas tentang pola sistim pemerintahan pada umumnya dan sistim ekonomi pada khususnya. Memang kita sudah mempunyai dasar falsafah kenegaraan yaitu Pancasila, serta konstitusi UUD 1945, serta konsep demokrasi ekonomi, menurut ketentuan MPR. Juga telah digaris-kan hubungan fungsi antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, bahwa fungsi Gubernur di samping sebagai wakil Pemerintah Pusat (dalam rangka melaksanakan dekonsentrasi), juga bersama-sama dengan DPRD bertindak sebagai pemimpin atau

Kepala Daerah itu sendiri (dalam rangka menjalankan desentralisasi). Akan tetapi untuk mewujudkan dasar-dasar tersebut diperlukan suatu perumusan pola yang dapat dijalankan (workable). Hal ini penting untuk menentukan pembagian tugas dan wewenang antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah, bahkan pembagian tugas antara Pemerintah dan Swasta di dalam melakukan kegiatan-kegiatan sosial dan ekonomi.

Adanya penetapan pola sistim pemerintahan dan sistim ekonomi yang jelas akan menjadi batasan yang jelas pula bagi ruang gerak keuangan negara sebagai alat kebijaksanaan negara. Dengan penetapan yang jelas itu akan menentukan pula pembagian pajak-pajak di pusat maupun di daerah, memperjelas arah pengeluaran negara serta perimbangan keuangan pada umumnya.

Ketiga, adalah menyangkut masalah keperluan adanya keseragaman di dalam standar organisasi, administrasi dan management keuangan negara. Masalah ini menyangkut rangkaian fungsi yang luas yang meliputi perencanaan anggaran (budgeting), penguasaan dan pengurusan keuangan, penetapan struktur organisasi penyelenggaraan keuangan, staffingnya serta tata usaha keuangannya, pengawasan dan pemeriksaan keuangan serta perhitungan anggarannya.

Menurut penelitian dapat diketahui bahwa pengurusan dan penyelenggaraan keuangan yang dilakukan di Indonesia sebelum tahun 1972 masih belum seragam. Anggaran Penerimaan dan Belanja Daerah (APBD) secara keseluruhan belum distandardisasikan. Bentuk, susunan, sistematika serta istilah yang dipakai banyak yang tidak sama antara di satu daerah dengan daerah lainnya oleh karena itu sulit untuk dimengerti dan diperbandingkan, di samping pengawasannya pun sukar dilaksanakan.

Sejak tahun 1972, Pemerintah telah berusaha menertibkan dan menyempurnakannya. Namun usaha-usaha tersebut belum memberikan hasil yang memuaskan kemampuan daerah dalam mengadakan penyesuaian tersebut berbeda-beda, lagi pula masih ada perbedaan kondisi-kondisi daerah yang perlu diatasi.

Berdasarkan kenyataan ini, maka penyusunan pola administrasi dan organisasi keuangan daerah senantiasa perlu disempurnakan guna menunjang pembangunan. Pengalaman menunjukkan bahwa belum semua pejabat di daerah khususnya di tingkat Kabupaten memahami rangkaian fungsi administrasi keuangan negara.

LAMPIRAN I

=====

DAFTAR: JUMLAH PROPINSI, JUMLAH KABUPATEN/KODYA, KECAMATAN DAN
DESA DI INDONESIA

No.	Propinsi	Kabupaten/ Kotamadya	Kecamatan	Desa
1.	DKI Jakarta	5	28	224
2.	Jawa Barat	24	386	3.923
3.	Jawa Tengah	35	492	8.563
4.	DI Yogyakarta	5	74	556
5.	Jawa Timur	37	533	8.315
6.	DI Aceh	10	128	5.462
7.	Sumatra Utara	17	172	5.621
8.	Riau	6	67	724
9.	Sumatra Barat	14	80	543
10.	Jambi	6	36	98
11.	Sumatra Selatan	10	85	264
12.	Bengkulu	4	22	70
13.	Lampung	4	55	1.260
14.	Kalimantan Barat	7	105	4.963
15.	Kalimantan Tengah	10	82	1.107
16.	Kalimantan Selatan	10	87	675
17.	Kalimantan Timur	6	69	1.070
18.	Sulawesi Utara	6	81	1.156
19.	Sulawesi Tengah	4	61	1.223
20.	Sulawesi Selatan	23	169	1.235
21.	Sulawesi Tenggara	4	40	391
22.	Bali	8	50	560
23.	Nusa Tenggara Barat	6	56	565
24.	Nusa Tenggara Timur	12	97	1.720
25.	Maluku	5	51	1.692
26.	Irian Jaya	9	116	892
Jumlah		289	3.222	52.872

=====

SISTIM PERIMBANGAN KEUANGAN PUSAT-DAERAH DI INDONESIA MENURUT UNDANG-UNDANG PERIMBANGAN KEUANGAN NO. 32 TAHUN 1956

SUMBER2 PENDAPATAN DAERAH



SUMBER PENDAPATAN DAERAH SENDIRI	PENDAPATAN ASLI DAERAH SENDIRI	1. Pajak Daerah 2. Retribusi Daerah 3. Hasil Perusahaan Daerah		
		DATI I	1. Pajak Verponding 2. Pajak Rumah Tangga 3. Pajak Kendaraan Bermotor	
		DATI II	1. Pajak Verponding Indonesia 2. Pajak Jalan 3. Pajak Potong 4. Pajak Kopera 5. Pajak Pembangunan	
SHEARING	PENERAHAN PAJAK2 PUSAT YG. DIJADIKAN PAJAK DAERAH		A. <u>MINIMUM 75% MAXIMUM 90%:</u> 1. Pajak Peralihan 2. Pajak Upah 3. Pajak Meterai	
			B. <u>PROSENTASE YANG AKAN DITETAPKAN KEMUDIAN</u> 1. Pajak Kekayaan 2. Pajak Perseroan 3. Penerimaan Bea Masuk, Bea Ke luar & Cukai	
SUBSIDI / GANJARAN / SUMBANGAN				

IPEDA

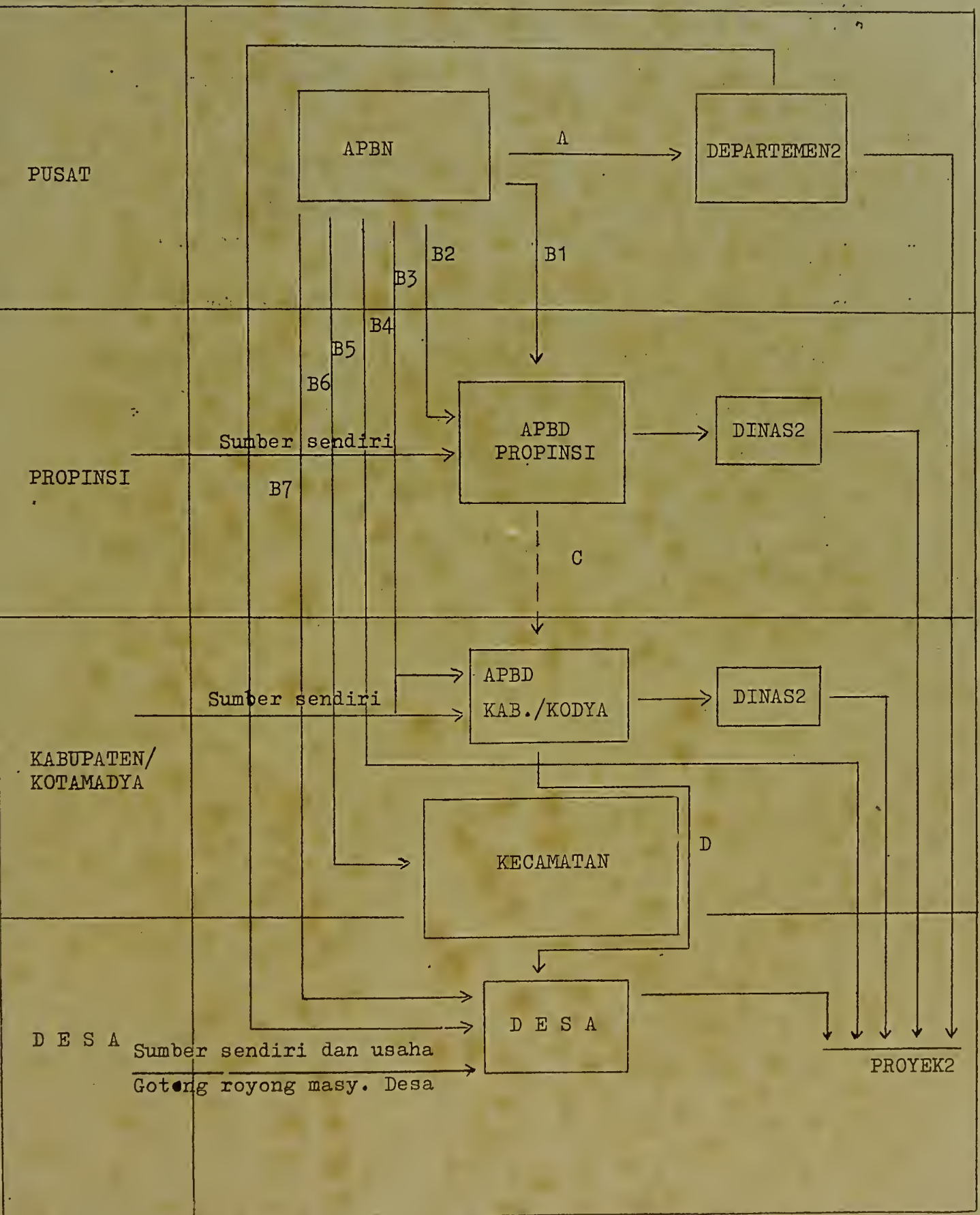
POT
DAERAH
DAERAH

DASAR PEMBAGIAN



DIBAGI MENURUT 8 FAKTOR:	
1. Luas Daerah	→ DAERAH
2. Jumlah Penduduk	→ DAERAH
3. Potensi Perekonomian	→ DAERAH
4. Tingkat Kecerdasan Rakyat	→ DAERAH
5. Tingkat Kemahalan	→ DAERAH
6. Panjangnya jalan yang diurus oleh Daerah	→ DAERAH
7. Panjang saluran, pengairan yang diurus oleh Daerah	→ DAERAH
8. Hal apakah Daerah itu seluruhnya atau sebagian terdiri dari Pulau-pulau	→ DAERAH

LAMPIRAN III

SISTIM PERIMBANGAN KEUANGAN PUSAT-DAERAH DI INDONESIA DEWASA INIPenjelasan

A = Pembiayaan Proyek-proyek Pembangunan yang langsung dilola oleh Departemen-departemen operasional.

- B1 = Pemberian subsidi Daerah Otonom/Perimbangan Keuangan untuk menutup kebutuhan minimal rutin daerah (gaji dan tunjangan pangan pegawai daerah) serta pelbagai kebutuhan-kebutuhan lain dalam rangka pembinaan sosial politik dalam negeri yang diambilkan dari pos cadangan. Dananya disediakan oleh Departemen Keuangan cq. Ditjen Anggaran sedang penetapan policy pembagiannya kepada daerah-daerah oleh Departemen Dalam Negeri.
- B2 = Program Bantuan Pembangunan Dati I (eks Sumbangan pengganti ADO) untuk membiayai usaha-usaha pembangunan Daerah.
- B3 = IPEDA/IREDA
- B4 = Program bantuan pembangunan Kabupaten/Kotamadya.
- B5 = Program bantuan pembangunan SD di tiap-tiap kecamatan.
- B6 = Program bantuan pembangunan Desa (Bantuan Rp. 200.000,- tiap Desa).
- B7 = Program padat karya yang dilaksanakan oleh Departemen Tenaga Kerja Transmigrasi dan Koperasi.
- C = a. Pemberian subsidi untuk gaji dan tunjangan pangan pegawai daerah (termasuk guru-guru SD) serta pelbagai kebutuhan-kebutuhan daerah lainnya (yang diambilkan dari pos cadangan) dalam rangka pemberian subsidi daerah Otonom/Perimbangan Keuangan dari Pemerintah Pusat (APBN).
- b. Bantuan lainnya dari Propinsi untuk Kabupaten/Kotamadya dilingkungannya.
- D = Bantuan dari Kabupaten/Kotamadya untuk Desa sebagai pelengkap bantuan Rp. 200.000,-

